
No. 4/1995: Ketergantungan dan Keterbelakangan

- R. SITI ZUHRO, Teori Ketergantungan dan Keterbelakangan: Sebuah Tinjauan
- HADI SOESASTRO, Pembangunan Ekonomi Timor Timur Menurut Pandangan Jakarta: Menuju Penanganan Khusus Jenis Kedua
- M.T. FELIX SITORUS, Kemiskinan Struktural dalam Proses Pembangunan: Dominasi Pengendalian Masyarakat Atas Pengawasan Sosial, Kasus di Pedesaan Ende, Flores
- SUKARDI RINAKIT, Sumber Daya Politik dan Pembalikan Cara Pikir tentang Kebudayaan
- BAMBANG PURWOKO, Jaminan Sosial, Asuransi Sosial dan Dana Pensiun: Suatu Studi Komparatif Australia-Indonesia
- PANDE RADJA SILALAH, Perjanjian Multilateral Pasca Putaran Uruguay

Dokumen:

- F. ANDREA, Liberalisasi Perdagangan dan Cita-cita Asia Tenggara yang Makmur Bersatu dan Stabil

No. 5/1995: Ekspor Non Migas, Pengembangan Agribisnis

- TRI PRANADJI, Wirausaha, Kemitraan dan Pengembangan Agribisnis Secara Berkelanjutan
- SJAFRIZAL, Ekspor Non Migas Indonesia ke Uni-Eropa: Perkembangan, Prospek dan Kebijakannya
- PANDE RADJA SILALAH, Peranan Penilai dalam Mencegah Terjadinya Kredit Macet
- BOB WIDYAHARTONO, Konfrontasi Perdagangan AS-Jepang
- FAISAL SIAGIAN, Investasi di Kawasan Timur Indonesia: Suatu Kajian Ekonomi-Politik
- MALIK RUSLAN, Fenomena Rusia dan Skenario Kebijakan AS Terhadap Eropa Pasca-Perang Dingin

No. 6/1995: Kebudayaan, Kearifan Tradisional & Pelestarian Lingkungan

- SARWONO KUSUMAATMADJA, Sumbangan Kearifan Tradisional Terhadap Upaya Pelestarian Lingkungan Hidup: Sebuah Pengantar
- J.P. RAHAIL, Kearifan Budaya Masyarakat Lokal Melestarikan Lingkungan
- ABDON NABABAN, Kearifan Tradisional dan Pelestarian Lingkungan Hidup di Indonesia
- P.M. LAKSONO, Kearifan Tradisional dan Pelestarian Lingkungan Hidup di Indonesia: Tanggapan Terhadap Makalah Abdon Nababan
- MANSOUR FAKIH, Tradisi dan Pembangunan: Suatu Tinjauan Kritis
- ANTO ACHADIYAT, Menyelaraskan Tradisi dan Pembangunan: Tanggapan Terhadap Makalah Mansour Fakih
- UGRASENA PRANIDHANA, Pemerintahan Desa dan Otonomi Daerah: Langkah Awal Kepada Kearifan Tradisional
- PRIJONO TJIPTOHERIJANTO, Perubahan Kependudukan Menyongsong Abad ke-21

Timbangan Buku:

- ADIG SUWANDI, Utang Luar Negeri: Perangkat Global dan Perspektif Keprihatinan

ANALISIS CSIS

Arah Perubahan Sosial

- Antisipasi Birokrasi Menghadapi Tantangan Strategis Pembangunan Nasional
- Dampak Sosial Budaya Pengembangan Demografi dan Tata Ruang Jakarta
- Gejala Modernisasi dan Krisis Budaya pada Kegiatan Nelayan Tangkap
- Arah Perubahan Sosial di Pedesaan Pasca Revolusi Hijau
- Industri yang Berwawasan Lingkungan Sebagai Salah Satu Strategi Bisnis
- Dinamika Sosial Ekonomi dan Pembangunan Pedesaan Hutan: Kasus Desa-desa Perbatasan Taman Nasional Kerinci Seblat
- DOKUMEN: ASEAN-Uni Eropa dan Kerja Sama Ekonomi
- TIMBANGAN BUKU: Industri Nasional: Arah Kebijakan dan Dinamika Perkembangan



Analisis CSIS

Logo CSIS

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai jurnal berkala untuk menyajikan tulisan-tulisan tentang berbagai masalah nasional dan internasional. ANALISIS adalah suatu forum terutama untuk para staf peneliti CSIS sendiri. Tetapi sumbangan tulisan dari luar CSIS akan dipertimbangkan untuk dimuat sesuai dengan kebutuhan. Isi tulisan-tulisan yang dimuat dalam ANALISIS sepenuhnya menjadi tanggungjawab pribadi penulis masing-masing.



Mulai tahun 1989 CSIS menggunakan logo baru: *Nalar Ajar Terusan Budi*. Logo berbentuk sebuah piringan cekung berukiran bola dunia yang melatarbelakangi gambaran orang tanpa busana duduk memangku buku terbuka beralaskan kain lampin. Tangan kiri menunjuk ke buku dan tangan kanan menunjuk ke atas menggambarkan orang yang sedang menguraikan pengetahuan yang ditimba dari buku. Ketelanjangan gambar orang di tengah piringan melambangkan keterbukaan budi -- tiadanya sikap a priori -- pada warga CSIS, seperti pada para analis umumnya, dalam kegiatan studinya. Gambar ini menunjukkan kegiatan belajar dan mengajar atau menguraikan pikiran, sebagaimana para analis CSIS melakukan studi dan menguraikan pikiran mereka kepada siapa saja yang membutuhkannya. Sedangkan bola dunia melambangkan alam jagad raya yang menjadi cakrawala dan lingkup CSIS berada dan berkarya. Kalimat *Nalar Ajar Terusan Budi* yang tertera pada lingkaran piringan adalah *surya sengkala*: cara merangkai kata dalam tradisi Jawa untuk menandai suatu tahun penting menurut peredaran matahari dan sekaligus mengemukakan makna yang terkandung dalam peristiwa yang tahunnya ditandai itu. *Nalar* menurut tradisi Jawa itu berwatak 1, *Ajar* berwatak 7, *Terusan* berwatak 9, dan *Budi* berwatak 1. Sebagaimana lazimnya sengkala dibaca dalam urutan terbalik: 1971, tahun CSIS berdiri. *Nalar Ajar Terusan Budi* juga menggambarkan alam pikiran, dan hakikat kegiatan CSIS. CSIS sebagai lembaga profesi keilmuan, yang didukung oleh kreativitas individu, pada hakikatnya mempunyai kegiatan intelektual yang bukan hanya menganalisa kebenaran tetapi juga terpanggil untuk menunaikan kewajiban sosialnya. Makna *Nalar Ajar Terusan Budi* adalah bahwa bagi CSIS, bernalar, belajar serta menguraikan pikiran adalah kelanjutan wajar dari budi yang arif. Logo ini dituangkan dalam wujud piringan perunggu oleh G. Sidharta.

Pemimpin Redaksi/
Penanggung Jawab

Rufinus Lahur

Dewan Redaksi

Daoed Joesoef, A.M.W. Pranarka, J. Soedjati Djiwandono, M. Hadi Soesastro, Harry Tjan Silalahi, Jusuf Wanandi, Clara Joewono, Djisman S. Simandjuntak, Onny S. Prijono, Mari Pangestu, Bantarto Bandoro

Redaksi Pelaksana

Bambang Walgito, Sunarto nDaru Mursito

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

ANALISIS CSIS

TAHUN XXIV, NO. 1, JANUARI-FEBRUARI 1995

Daftar Isi

- Pengantar Redaksi 2
- Antisipasi Birokrasi Menghadapi Tantangan
Strategis Pembangunan Nasional
Sudarsono Hardjosoekarto 4
- Dampak Sosial Budaya Pengembangan Demografi dan
Tata Ruang Jakarta
Parsudi Suparlan 17
- Gejala Modernisasi dan Krisis Budaya pada
Kegiatan Nelayan Tangkap
Tri Pranadji 33
- Arah Perubahan Sosial di Pedesaan
Pasca Revolusi Hijau
Darmawan Salman 44
- Industri yang Berwawasan Lingkungan
Sebagai Salah Satu Strategi Bisnis
Soedjono 54
- Dinamika Sosial Ekonomi dan Pembangunan
Pedesaan Hutan: Kasus Desa-desa Perbatasan
Taman Nasional Kerinci Seblat
Edi Indrizal 61
- *Dokumen: ASEAN-Uni Eropa dan Kerja Sama Ekonomi*
F. Andrea 71
- *Timbangan Buku: Industri Nasional: Arah Kebijakan
dan Dinamika Perkembangan*
Adig Suwandi 79

Pengantar Redaksi

BERBAGAI tantangan baik yang internal maupun eksternal terhadap pembangunan nasional yang semakin kompleks menuntut adanya antisipasi yang lebih canggih dari para birokrat kita. Menurut *Sudarsono Hardjosoekarto* ada beberapa langkah antisipatif yang kiranya dapat dilakukan oleh para birokrat kita pada umumnya antara lain: (1) peningkatan terus-menerus efisiensi internal organisasi birokrasi; dan (2) peningkatan dan perluasan terus-menerus keunggulan kompetitif di segala sektor kehidupan termasuk beroperasinya birokrasi itu sendiri. Untuk itu para birokrat memang perlu mempelajari dan merefleksi aneka teori yang ada ke dalam perangai jati dirinya masing-masing untuk memperluas dan memperdalam elemen-elemen keunggulan kompetitif tersebut.

Parsudi Suparlan menjelaskan bahwa sejak awal berdirinya Jakarta bukanlah desa, tetapi sudah merupakan suatu kota yang melayani kepentingan perdagangan antar pulau. Sebagai kota, Jakarta merupakan tempat pemukiman aneka ragam suku bangsa dengan aneka budaya dan tata nilai yang berbeda satu sama lain. Kemajemukan ini terus tumbuh berkembang sendiri-sendiri dan hal ini amat mempengaruhi pengembangan demografi dan tata ruang Jakarta sebagai kota kosmopolitan yang semakin lama semakin kompleks. Apa yang terjadi sekarang ini dalam pengembangan demografi dan tata ruang hanyalah kelanjutan dari apa yang sudah terjadi sejak semula dengan pola kehidupan yang penuh kontras, antara daerah kumuh dengan daerah elite, antara mereka yang memiliki kemampuan ekonomi kuat dan yang lemah. Semua itu perlu dipikirkan secara bijak untuk menyongsong hari esok Jakarta yang lebih baik daripada sekarang.

Gejala modernisasi kegiatan nelayan tangkap diamati *Tri Pranadji* sebagai lebih menguntungkan nelayan pemilik modal atau yang mempunyai akses pada kemudahan dari pemerintah. Sebaliknya, nelayan kecil atau buruh nelayan tidak bisa langsung memperoleh peningkatan pendapatan. Bahkan modernisasi teknologi berakibat berlebih-lebihan mengeksploitasi sumber daya alam, sehingga proporsi penghasilan nelayan kecil dan buruh nelayan justru lebih merosot lagi sehingga penghidupan mereka semakin berat. Di lokasi tempat nelayan berteknologi modern berdampingan dengan yang berteknologi tradisional, peluang munculnya ketegangan sosial semakin besar.

Arah perubahan sosial di pedesaan pasca revolusi hijau menurut *Darmawan Salman* adalah menuju stratifikasi dan polarisasi masyarakatnya. Revolusi hijau tidak memberikan peluang yang merata. Petani berlahan luas dan pihak yang dekat dengan birokrat atau jalur subsidi dan proyek pemerintah, bisa tumbuh menjadi kelompok komersial. Sebaliknya, ma-

yoritas masyarakat bertahan dalam produksi subsisten atau tersingkir dalam kemiskinan mutlak. Berlangsunglah stratifikasi kemakmuran di pedesaan, dan ini dapat mengarah ke polarisasi sosial sebagai akibat konflik kepentingan dalam organisasi produksi. Polarisasi terus-menerus berkembang, kalau kesempatan hidup di luar pertanian tak mampu menampung mereka yang tergeser dari pertanian. Maka, perlu dibuka banyak peluang ekonomi baru di pedesaan.

Industri berwawasan lingkungan di kedepankan oleh *Soedjono* sebagai salah satu strategi bisnis, karena industri-industri terbukti paling banyak menghasilkan bahan buangan yang sangat membahayakan kesehatan manusia dan lingkungan hidup. Sampai sekarang perkembangan industri dituduh sebagai yang paling besar menyebabkan rusaknya kelestarian alam. Sebab itu pengusaha harus memilih lokasi industri dengan memperhatikan daya dukung alam, menggunakan bahan-bahan yang mudah didaur ulang, memanfaatkan teknologi yang bersahabat dengan lingkungan, dan mengolah limbahnya sebelum dibuang. Kalau kualitas lingkungan hidup tidak mengalami perbaikan dan pelestarian, bagaimanapun peningkatan kesejahteraan oleh pembangunan industri hanya akan bersifat semu saja.

Taman Nasional Kerinci Seblat sebagai atap Sumatera yang terdiri dari puluhan pegunungan dan ratusan perbukitan, disoroti oleh *Edi Indrizal* merupakan zona penyangga bagi ekosistem yang amat luas: daerah Jambi, Sumatera Barat, Bengkulu dan Sumatera Selatan. Selain itu kawasan hutan ini menyimpan keanekaragaman flora dan fauna alam tropis. Apabila sistem ekologi terganggu oleh rusaknya hutan, dapatlah terjadi berbagai kerawanan: banjir, tanah longsor, erosi, kekeringan, polusi udara di daerah-daerah tersebut dan punahnya komunitas biotis atau abiotis tropika. Diakui bahwa potensi perambahan hutan ke kawasan sangatlah besar, karena kebanyakan pedesaan di sekitarnya berpenduduk padat. Ini terbukti dari semakin meningkatnya luas areal perambahan hutan, jika pada tahun 1985 baru seluas 11.000 hektar maka pada tahun 1988 sudah mencapai 50.000 hektar.

Peningkatan kerja sama ASEAN-Uni Eropa dan Pentingnya semangat dialog dalam mengatasi perbedaan pendapat di kedua pihak merupakan elemen utama hubungan antarkawasan Eropa dan Asia dalam memperoleh keuntungan bersama di antara kedua kawasan. Upaya itu dilakukan dengan terus memperbaiki akses pasar guna mempertahankan pertumbuhan dalam perdagangan dan investasi dua arah di antara mereka. Di samping itu keberhasilan kerja sama antara ASEAN-Uni Eropa akan mengarah pada integrasi regional dan kerja sama supra regional. Hal ini jelas akan menguntungkan kerja sama yang lebih luas di antara kedua kawasan dan ini sesuai dengan komitmen terhadap sistem perdagangan multilateral yang terbuka guna menopang pertumbuhan ekonomi dunia. Ringkasan Peristiwa yang diberi judul "ASEAN, Uni Eropa dan Kerja Sama Ekonomi" memuat sidang para Menlu ASEAN-Uni Eropa, konferensi bisnis ASEAN-Uni Eropa, pertemuan Menteri Ekonomi ASEAN dan lokakarya pengelolaan potensi Laut Cina Selatan, disusun oleh *F. Andrea*.

Antisipasi Birokrasi Menghadapi Tantangan Strategis Pembangunan Nasional

Sударsono Hardjosoekarto

MASYARAKAT Jepang sering menyindir para birokratnya sendiri dengan ungkapan: Boss-nya birokrat Jepang bukanlah kepentingan masyarakat, tetapi bendera Hinomaru. Dari kaca mata orang awam, birokrat Jepang dipandang seringkali kurang peduli dengan kepentingan masyarakat. Yang dipuja-puja birokrat Jepang hanyalah boss tertingginya (*oyakata*) yaitu bendera Hinomaru. Ini tentu hanyalah sindiran: biarpun tidak efisien tapi karena berlindung pada *oyakata* yang kuat, birokrat Jepang terus saja menjalankan tugas-tugasnya.

Kalau birokrasi di negara yang sudah begitu maju saja masih dianggap oleh masyarakatnya kurang efisien, apalagi birokrasi di negara-negara berkembang termasuk Indonesia. Ini tentu tidak harus berarti bahwa semua birokrat Indonesia tidak efisien.

Memang tidak dipungkiri bahwa khasanah "sosiologi" birokrasi Indonesia juga

mengenal berbagai ungkapan yang mengindikasikan kualitas birokrasi. Misalnya, "Sumut" sering diartikan sebagai Semua Urusan Mesti Uang Tunai. Bahkan ada akronim jenaka yang diasosiasikan dengan sindiran Sumbangan Sukarela Tanpa Tekanan. Dan masih banyak akronim lainnya.

Membahas peranan birokrasi, selalu memiliki relevansi yang tinggi, terutama juga karena tantangan strategis pembangunan nasional yang semakin kompleks menuntut antisipasi oleh birokrasi secara lebih canggih. Pada dasarnya, tantangan strategis ini dapat dikelompokkan ke dalam dua bagian, yakni: (1) tantangan yang sifatnya eksternal; dan (2) tantangan yang sifatnya internal. Kedua tantangan ini bersifat saling mengait, dan seringkali simultan.

Kata kunci tantangan eksternal sudah sangat kita kenal, yakni globalisasi. Fenomena globalisasi pada dasarnya menuntut perbaikan terus-menerus keunggulan bersaing (*competitive advantage*) segala sektor kehidupan dan pembangunan nasional. Termasuk di dalamnya adalah sumbangan apa-

*Diedit dari orasi ilmiah yang disajikan pada Wisuda Sarjana XIII STIA-LAN di Ujung Pandang, 28 Maret 1994.

kah yang dapat diberikan oleh birokrasi dalam upaya terus-menerus meningkatkan dan memperluas keunggulan bersaing nasional kita.

Sebagai ilustrasi betapa tidak ringannya tantangan eksternal kita adalah hubungan ekonomi antara Indonesia dengan Jepang. Para peneliti sepakat bahwa hubungan ekonomi Indonesia-Jepang bersifat *asymmetric relationship*. Hal ini diindikasikan oleh data sebagai berikut:

1. Pada tahun 1990, ekspor Indonesia ke Jepang di luar minyak mencapai US\$12,744 juta. Angka ini merupakan 49,64% dari total ekspor Indonesia. Berarti, separuh pasar ekspor Indonesia adalah Jepang. Sementara itu, ekspor Indonesia ke Jepang yang bagi Indonesia sudah amat sangat berarti ini, hanyalah merupakan 1,8% dari total impor Jepang. Artinya, ekspor Indonesia ini hanyalah bagian yang amat kecil dari impor total Jepang.
2. Pada tahun 1990, impor Indonesia dari Jepang mencapai US\$5,052 juta. Ini merupakan 23,03% dari total impor Indonesia. Artinya, Jepang merupakan pemasok utama barang-barang impor Indonesia.
3. Di bidang keuangan dan kerja sama ekonomi, peranan Jepang juga besar sekali. Pada konteks total pinjaman IGGI, komitmen pinjaman Jepang pada tahun 1969/1970 mencapai 21,4%. Pangsa kontribusi ini terus meningkat pada tahun 1973/1974 menjadi 26,3%, dan pada tahun 1983/1984 menjadi 36,7%. Selain menyumbang pangsa pinjaman yang begitu tinggi, Jepang juga memberikan bantuan keuangan istimewa yang disebut *special assistance*, yakni pinjaman lunak dan cepat dicairkan yang digunakan untuk membantu memperbaiki posisi nera-

ca pembayaran.

4. Di bidang investasi langsung, Jepang dikenal juga sebagai investor utama. Namun demikian, daya tarik investasi di Indonesia kini semakin mendapat saingan berat, terutama dari Tiongkok, dan Vietnam.

Jelas benar bahwa dalam banyak segi penting hubungan kedua negara, Indonesia menderita hubungan tak seimbang dengan Jepang. Ini merupakan salah satu tantangan eksternal kita. Kendatipun daftar tantangan riil ini masih terus dapat diperpanjang lagi, ini saja telah menunjukkan betapa tidak ringannya tantangan pembangunan nasional mendatang. Apalagi bila hal ini dikaitkan dengan tantangan strategis yang sifatnya internal, baik dalam segi ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya dan hankam.

Memang di tengah-tengah tantangan yang semakin kompleks tersebut, Indonesia mendapat pujian Bank Dunia sebagai salah satu "keajaiban Asia" bersama Korea Selatan, Hong Kong, Taiwan, Singapura, Thailand dan Malaysia, terutama karena keberhasilan Indonesia mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi, sebagaimana negara-negara ajaib tersebut.

Tetapi, pujian tersebut bukannya tanpa kritik dan kecemasan. Di antara yang sering diungkapkan adalah masih suburnya korupsi (Sadli, 1994), yang pada gilirannya dapat segera dikaitkan dengan pendapat yang mengkhawatirkan bahwa pertumbuhan ekonomi yang tinggi di Indonesia ternyata tidak dibarengi dengan peningkatan efisiensi birokrasi yang sebanding (Aziz, 1993). Dalam konteks inilah pembahasan berbagai upayaantisipasi birokrasi dalam menghadapi tantangan strategis pembangunan nasional menjadi sangat relevan.

Ada dua jenis mekanisme koordinasi di dalam masyarakat, yakni pasar (*market*) dan organisasi (*organization*). Mekanisme yang pertama menggunakan harga (*price*) sebagaimana instrumen utama koordinasi. Itulah sebabnya masalah koordinasi dengan *price* ini merupakan bagian utama kajian ilmu ekonomi pada fakultas-fakultas ekonomi. Sebaliknya, mekanisme yang kedua menggunakan cara-cara bukan harga (*non-price systems*) -- misalnya otoritas (*authority*) untuk koordinasi, dan ini merupakan obyek utama kajian ilmu administrasi. Dalam konteks *non-price systems* inilah, birokrasi -- sebagaimana organisasi-organisasi yang lain berfungsi sebagai mesin koordinasi.

Dalam pengertian yang luas, birokrasi berarti organisasi sebagai mesin koordinasi. Karena itu birokrasi terdapat di mana-mana, baik di dalam organisasi bisnis maupun di dalam organisasi pemerintahan. Dalam pengertian yang sempit, birokrasi (Indonesia) atau -- administrasi negara Indonesia -- adalah seluruh kelembagaan negara dan semua lembaga-lembaga pemerintahan. Bahkan dalam pengertian yang lebih sempit, yang dimaksud sebagai birokrasi Indonesia adalah lembaga-lembaga pemerintahan saja.

Dalam kesempatan ini, pengertian birokrasi digunakan secara bergantian (*interchangable*). Bila konteks pembahasannya adalah birokrasi dalam artian organisasi sebagai mesin koordinasi, maka yang dimaksud birokrasi adalah organisasi dalam pengertian luas. Bila konteks pembahasannya dalam birokrasi dikaitkan dengan fungsi pembuatan kebijakan pemerintah maka birokrasi diartikan secara sempit sebagai lembaga-lembaga pemerintah.

Membahas birokrasi dalam arti organisasi sebagai mesin koordinasi, tentu tidak

terlepas dari teknik-teknik analisis organisasi. Kendatipun banyak ragam pendekatan analisis organisasi, dalam makalah ini pendekatan analisis organisasi diklasifikasi menjadi tiga *level of analysis*, yaitu: (1) *rational system theory*; (2) *natural system theory*; dan (3) *transaction costs analysis*.

Analisis pada level sistem rasional memandang organisasi sebagai instrumen yang secara sengaja dirancang untuk mewujudkan tujuan tertentu. Yang menjadi konsentrasi utama analisis pada level ini adalah organisasi formal, yaitu suatu bentuk kerja sama di antara orang-orang secara sadar, sengaja dan bertujuan tertentu.

Para pelaku organisasi dalam level analisis ini diasumsikan berperangai rasional, dan karena itu senantiasa tunduk pada prosedur operasi yang baku. Para pelaku organisasi ini dipandang sebagai tipikal manajer dan bukannya tipikal pemimpin.

Perilaku tipikal manajer umumnya beroperasi pada level *operating decision*, sementara perilaku tipikal pemimpin beroperasi pada level *strategic decision*.

Jadi, analisis pada level ini umumnya meliputi aspek-aspek internal -- seperti sistem penggajian, dan prosedur kerja baku -- dengan menganggap organisasi sebagai sistem tertutup, tanpa dipengaruhi oleh dinamika lingkungan, perkembangan teknologi, serta struktur kekuasaan di luar entitasnya.

Sementara itu, analisis *natural system theory* menganggap bahwa pelaku-pelaku organisasi berperangai tipikal pemimpin. Menurut analisis level ini, struktur formal organisasi diperkaya dan didukung oleh struktur informal. Dengan kata lain, organisasi informal sangat penting bagi berlangsungnya operasi organisasi-organisasi for-

mal, di antaranya, sebagai sarana komunikasi, sarana kohesi, dan pelindung integrasi antara individu-individu. Menurut analisis level ini, organisasi dipandang selalu tidak lengkap, menjadi subordinat, dan tergantung. Lebih lanjut ditekankan bahwa organisasi merupakan sistem parsial dan menjadi bagian dari sistem yang lebih luas.

Berbeda dengan *rational system theory* yang memandang organisasi sebagai sistem tertutup, *natural system theory* menganggap organisasi sebagai sistem terbuka. Secara ini, bekerjanya suatu organisasi dipandang sangat dipengaruhi oleh faktor lingkungan, perkembangan teknologi dan struktur kekuasaan di luar entitasnya.

Secara umum, faktor lingkungan ini digolongkan sebagai: (1) lingkungan teknikal (*technical environment*); dan (2) lingkungan kelembagaan (*institutional environment*).

Bagi paradigma ini, lingkungan kelembagaan dipandang berfungsi: (1) melaksanakan kontrol struktural atas bekerjanya suatu organisasi; dan (2) menetapkan prosedur pemilihan personal (*staffs*) yang memiliki kualifikasi tertentu, serta penetapan jenis-jenis fasilitas yang diperlukan oleh organisasi.

Analisis organisasi level ketiga adalah *transaction costs analysis*. Paradigma analisis biaya transaksi bermula dengan *Coase Theorem* (Coase, 1937), kemudian dikembangkan oleh peneliti-peneliti lain termasuk Demsetz (1967, 1972), Akerlof (1972), Jensen and Meckling (1976), Fama and Jensen (1983), Williamson (1975, 1985), North (1990), dan lain-lain. Termasuk dalam kelompok ini adalah *agency theory*, yakni teori tentang hubungan keagenan antara *principal* dan *agent* (Demsetz, 1972; Douma and Schreuder, 1992). Berbeda dengan dua level analisis sebelumnya, analisis pada tingkat ini

menganggap bahwa perilaku organisasi berperangai *bounded rationality* dan *opportunistic behavior*.

Yang dimaksud dengan *bounded rationality* adalah bahwa kemampuan manusia untuk memformulasikan dan memecahkan masalah-masalah yang kompleks sangatlah terbatas. Hal ini terutama karena keterbatasan manusia dalam menyerap informasi. Perangai manusia seperti ini akan mengundang masalah bila organisasi dihadapkan oleh keadaan lingkungan yang penuh ketidakpastian dan kompleksitas.

Selain *bounded rationality*, menurut Williamson (1975, 1985), pelaku organisasi juga seringkali menunjukkan perangai *opportunistic behavior*, yakni *self-interest seeking with guile* dan *self-disbelieved statements*. Ringkasnya, pelaku organisasi seringkali cenderung mengeksploitasi keadaan untuk keuntungannya sendiri. Kendatipun asumsi ini tampak pesimistis, tapi pada tingkat tertentu justru mencerminkan keadaan sebenarnya di dalam masyarakat.

Kedua faktor manusia di atas bila digabungkan dengan faktor lingkungan transaksi yang sifatnya tidak pasti, kompleks dan jumlah peserta transaksi yang sedikit menyebabkan biaya-biaya pengorganisasian yang tidak kecil. Prinsipnya, organisasi sebagai serangkaian inovasi kelembagaan dikembangkan untuk meminimalkan biaya-biaya transaksi. Semakin berhasil suatu organisasi menurunkan biaya transaksi, semakin kuat organisasi tersebut. Upaya penurunan biaya transaksi ini pada prinsipnya dilakukan pada setiap unsur S dari 7-S model Mc Kinsey, yakni *system, structure, strategy, style, skill, staff*, dan *share value*. Aspek yang terakhir (*share value*), atau yang lebih dikenal sebagai aspek budaya organisasi, saat ini se-

makin disadari pentingnya dalam menyumbang efisiensi organisasi.

Ketiga *level of analysis* tersebut pada dasarnya dapat diterapkan untuk analisis organisasi privat maupun organisasi publik. Khusus mengenai analisis birokrasi (pemerintah), tentu saja selain ketiga *level of analysis* tersebut di atas masih terdapat berbagai modus analisis birokrasi, terutama bila dikaitkan dengan aspek-aspek teknis (misalnya masalah *budgeting*, pengawasan, dan sebagainya) maupun aspek politikalnya.

Sedangkan birokrasi tipe ideal Weber (*Weberian ideal type bureaucracy*), mengandung elemen-elemen dasar seperti: (1) pembagian kerja; (2) hirarki otoritas; (3) perlakuan impersonal terhadap individu; (4) aturan-aturan formal; (5) penunjukan pejabat; (6) promosi berdasarkan senioritas; dan (7) staf administrasi yang terspesialisasi.

Selanjutnya, ada baiknya dikemukakan di sini ulasan pendek beberapa varian analisis birokrasi non-Weberian, seperti: (1) model maksimisasi utilitas birokrasi dari Niskanen; (2) model kompetitif birokrasi dari Breton dan Wintrobe; dan (3) model hubungan prinsipal-agen.

Model Maksimisasi Utilitas Birokrasi

Model yang dikembangkan oleh Niskanen (1971) ini juga sering dikenal sebagai model (bilateral) *monopoly theory of bureaucracy*. Model ini memandang adanya *bilateral bargaining* antara birokrat yang cenderung memaksimalkan anggaran (*budget maximizing bureaucrats*) dengan pemerintah terpilih yang mengabdikan dirinya pada kepentingan rata-rata pemilih. Tiga asumsi penting mendasari teori Niskanen, yakni:

- a. birokrasi cenderung berperangai memak-simumkan anggaran;
- b. birokrasi memegang monopoli atas sebagian besar *supply* pelayanan umum; dan
- c. birokrasi memiliki kelebihan penguasaan informasi (*information advantage*).

Birokrat cenderung membesarkan kerajaannya sekaligus mengurangi beban kerjanya. Dengan kata lain, birokrasi dapat berpotensi memiliki sejumlah besar staf, tetapi hanya sedikit bekerja. Karena itu wajarlah bila Parkinson berpendapat bahwa birokrasi merupakan organisasi kompleks yang dicirikan oleh:

"Blundering official, slow operations and buck-passing, conflicting directives and duplication of efforts, empire building, and concentration of power in the hand of view".

Asumsi kedua tentang monopoli birokrasi ditunjukkan oleh kenyataan bahwa sebagian besar birokrasi sektor publik memegang monopoli atas barang dan jasa yang dihasilkan. Penyediaan jasa izin perdagangan, izin perindustrian, izin pertanahan, izin investasi dan sebagainya, semua dilakukan oleh birokrasi sektor publik dengan monopoli yang penuh. Walaupun kini mulai banyak muncul jasa-jasa pelayanan swasta misalnya pengantaran dokumen (pos), rumah sakit, pendidikan, dan sebagainya, ini tidak berarti bahwa fungsi monopoli birokrasi berakhir.

Sementara itu, asumsi ketiga disebabkan oleh sangat terbatasnya informasi yang tersedia tentang jasa-jasa sektor publik seperti pendidikan, kesehatan, keamanan, hukum dan sebagainya, baik dari sisi permintaan (*demand side*) tentang kuantitas, kualitas dan waktu pelayanan barang publik maupun dari sisi penawaran (*supply side*) tentang biayanya. Berdasarkan pengalaman, posisi

dan jaringan kerjanya, birokrat dapat menguasai informasi lebih banyak dibandingkan misalnya politisi atau kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*) lainnya. Implikasinya adalah bila birokrasi mengajukan anggaran untuk pelayanan publiknya akan cenderung berdasarkan metode-metode berproduksinya sendiri yang berbiaya tinggi.

Implikasi penting dari analisis Niskanen adalah bahwa monopoli birokrasi menyebabkan birokrasi cenderung memproduksi barang publik melebihi jumlah yang ingin dibayarkan (dibutuhkan) oleh masyarakat (*oversupply*). Keadaan seperti ini adalah inefisien, lebih tepatnya disebut sebagai *allocative inefficiency*, yakni keadaan di mana masyarakat tidak mendapatkan tingkat kualitas, kuantitas, atau gabungan keduanya yang seharusnya dapat mereka pilih atas telah dibayarnya sejumlah biaya (uang) untuk membiayai birokrasi.

Di samping itu masih terdapat faktor lain yang menyebabkan birokrasi tidak dapat efisien sebagaimana dikemukakan oleh Levacic (1987). *Pertama*, terdapat hanya sedikit insentif bagi birokrat untuk mempertimbangkan *opportunity cost* kegiatannya guna mendapatkan sistem produksi yang efisien. *Kedua*, kepentingan dasar birokrasi seperti keamanan, hidup enak, tambahan penghasilan, kepentingan, kekuasaan, pelanggan dan prestise profesional, menyebabkan biaya operasional birokrasi yang lebih tinggi. *Ketiga*, oleh karena birokrasi sektor publik sering dipandang sebagai organisasi nir laba, maka itu birokrasi cenderung diperlakukan supaya tidak pernah pailit (bangkrut). Hal ini pada gilirannya menyebabkan tidak adanya insentif bagi birokrat untuk berprestasi optimum. Kenyataannya memang jarang sekali lembaga-lembaga pemerintah yang dibubarkan. Kasus seperti pemangkasan fungsi-

si-fungsi utama Ditjen Bea Cukai beberapa tahun yang lalu tetap saja merupakan peristiwa yang langka. Bahkan seringkali pemerintah berupaya keras untuk menjaga lembaga-lembaga pemerintah supaya tidak bangkrut, kendatipun harus mengeluarkan biaya yang besar.

Niskanen juga memberikan contoh kasus perilaku birokrasi dalam lingkungan yang kompetitif dalam mana dua birokrasi atau lebih menyediakan pelayanan yang sama atau saling mensubstitusi (lihat Rowley and Elgin, 1988). Ditekankan oleh Niskanen bahwa pada situasi kendala anggaran (*budget constraint situation*), lingkungan yang kompetitif ini ternyata tidak dapat menaikkan efisiensi maupun mengurangi kecenderungan *oversupply* dari birokrasi. Tetapi dalam kondisi kendala permintaan (*demand constraint*), lingkungan kompetitif akan mendorong efisiensi melalui dua cara, yaitu: (1) menaikkan elastisitas permintaan dari pelayanan masing-masing birokrasi; dan (2) memberikan pembandingan dalam menyeleksi anggaran oleh komisi penyeleksi anggaran.

Model Kompetitif Birokrasi

Model kompetitif birokrasi yang dikembangkan oleh Breton dan Wintrobe (1982) didasarkan pada teori suplai berdasarkan pertukaran (*exchange-based theory of supply*). Menurut Breton dan Wintrobe (1982) hubungan antara pimpinan tertinggi birokrasi (*superior*) dengan bawahannya (*subordinates*) didasarkan oleh prinsip pertukaran (*exchange*) dan perdagangan (*trade*), di mana superior "membeli" kepatuhan (*obedience*) dari anak buahnya, sementara para anak buah ini saling berkompetisi di antara sesamanya. Ada tiga konsep yang diperke-

nalkan oleh Breton dan Wintrobe supaya "perdagangan" semacam ini dapat terlaksana.

Pertama, Konsep Kepercayaan. Proses perdagangan komoditas dapat berlangsung karena adanya *property right* yang dapat diformulasikan oleh hukum. Tetapi pada kasus "perdagangan" birokrasi, hak semacam ini tidak dapat didukung oleh instrumen hukum. Sebagai gantinya, dalam birokrasi terdapat kepercayaan (*trust*) -- keadaan di mana seseorang birokrat mempercayai pada tingkat tertentu bahwa birokrat lainnya akan mematuhi janjinya -- yang memungkinkan "perdagangan" dalam birokrasi dapat berlangsung. Jaringan kepercayaan ini dapat dianalogikan sebagai pasar, sebagaimana kepercayaan dianalogikan sebagai hukum maupun pelaksanaan hukum.

Konsep Kedua, Perilaku Selektif (selective behavior). Di mana birokrat memilih apakah akan menjadi efisien maupun tidak efisien di dalam keterbatasan kemampuannya. *Selective behavior* ini dipandang sebagai hasil proses "perdagangan", yaitu serangkaian negosiasi eksplisit maupun implisit di dalam jaringan birokrasi antara atasan dengan bawahan maupun di antara bawahan-bawahan. Hasil "perdagangan" ini ditentukan oleh kekuatan tarik-menarik (*supply and demand forces*) dengan harga (*price*) yang ditawarkan oleh superior atas jasa pelayanan yang efisien dibandingkan dengan imbalan (*rewards*) yang diperoleh anak buah (*subordinate*) atas ketidakefisienan.

Konsep Ketiga adalah Kompetisi Birokratis, baik di dalam maupun antar birokrasi. Di dalam birokrasi terdapat kompetisi atas pekerjaan. Sementara di antara birokrasi terdapat persaingan tentang teritorial.

Ditekankan oleh Breton dan Wintrobe

bahwa kompetisi dan perilaku birokrasi sangat menentukan struktur maupun persediaan *output* suatu birokrasi. Salah satu aplikasi penting dari model kompetisi birokratis Breton dan Wintrobe adalah bagaimana teori ini menjelaskan birokrasi Jepang sebagai salah satu birokrasi ideal pada tingkat tertentu terutama dilihat dari segi perilaku subordinat yang memaksimumkan efisiensi.

Model Hubungan Prinsipal dan Agen

Bagi Breton dan Wintrobe (1982), *property right* di dalam kasus birokrasi tidak dapat didukung oleh instrumen hukum. Karena itu, dalam kasus birokrasi, konsep kepercayaan (*trust*) menggantikan konsep *property right*. Pandangan seperti ini tentu berbeda dengan peneliti dari *property right school* seperti Alchian and Demsetz (1972) yang menganggap pentingnya eksistensi hak kepemilikan (*property right*) di dalam organisasi termasuk birokrasi. Ditekankan oleh mazhab yang terakhir ini bahwa spesifikasi hak-hak individual, dengan merujuk pada jalinan kontrak (*contract nexus*), senantiasa menentukan hubungan input-output serta alokasi biaya (*cost*) dan imbalan (*reward*) di antara individu yang terlibat.

Teori keagenan (*agency theory*), yakni teori tentang hubungan antara *principal* dan *agent*, kini semakin intensif diterapkan untuk menganalisa kinerja organisasi privat. Dalam kasus organisasi publik (birokrasi), teori ini mengalami modifikasi oleh karena perbedaan alamiah antara lingkungan organisasi privat dan lingkungan organisasi publik (Rowley and Elgin, 1988).

Pertama, oleh karena tidak terpisahnya (*indivisible*) kontrak antara anggaran dengan output (*budget-output contract*) me-

nyebabkan sulitnya dilakukan penyesuaian marginal secara signifikan dalam periode anggaran tertentu.

Kedua, ketiadaan sinyal keuntungan (*profit signal*) mempersulit monitor untuk mengevaluasi kinerja birokrasi.

Ketiga, sifat samar-samar (*nebulous*) dari sebagian besar output birokrasi menyebabkan sulitnya monitoring guna mengkaji fungsi produksi (*production function*) dan karena itu menyulitkan analisis efisiensi teknis produksi birokrasi.

Keempat, sifat protektif birokrasi dari kompetisi menghilangkan tanda-tanda penting guna monitoring.

Dalam lingkungan organisasi seperti ini, dapat diidentifikasi beberapa ciri khas birokrasi:

1. *Pertama*, "renumerasi" birokrasi bersifat tetap (*fixed*) dan tidak berkaitan dengan kriteria kinerja;
2. *Kedua*, birokrasi cenderung diorganisir secara hirarkis atas dasar otoritas yang secara rinci didefinisikan berdasarkan peraturan bukannya kinerja; dan
3. *Ketiga*, baik *principal* birokrasi (*bureau principal*) yakni wakil rakyat maupun masyarakat (*customer*) cenderung mengatur perilaku birokrasi. Yang pertama dengan cara penyelidikan, dengar pendapat dan pengawasan anggaran. Sementara yang kedua melalui sistem "tuntutan"/ sanksi administratif dan melalui pengadilan.

Birokrasi diawasi oleh anggota perwakilan yang menjadi anggota komisi-komisi tertentu. Dikaitkan dengan pemilih, dalam mana wakil rakyat membutuhkan dukungan suara pemilih, para wakil rakyat ini bertindak sebagai agen, dan pemilih adalah *prin-*

cipal. Oleh sebab itu, atas dasar kombinasi antara tujuan maksimisasi kekayaan dengan perolehan suara, para wakil rakyat dipandang cenderung memperjuangkan kebijakan yang menguntungkan kelompok kepentingan (*interest group*) yang menjadi pendukungnya. Ditekankan oleh Rowley dan Elgin (1988) bahwa wakil rakyat cenderung akan melayani kepentingan pemilih yang tuntutanannya kuat.

Tetapi, dikaitkan dengan hubungannya dengan birokrasi, wakil rakyat ditempatkan sebagai *principal* yang memonitor *agen* -- yaitu birokrasi -- atas dasar jaringan kontrak implisit yang kompleks. Karena itu keberlakuan asumsi bahwa birokrasi tergantung pada wakil rakyat, sebagaimana ketergantungan perusahaan kepada pelanggannya, merupakan kunci penting untuk memahami teori hubungan keagenan di dalam birokrasi.

Ditekankan pula oleh Rowley dan Elgin (1988), bahwa terdapat perbedaan mendasar antara pemilik (*stockholder*) perusahaan sebagai *principal* dengan wakil rakyat, yang juga berfungsi sebagai *principal*, terutama dikaitkan dengan masalah *property right*:

1. *Pertama*, klaim residu (*residual claims*) wakil rakyat melalui pemilihnya, atas output birokrasi tidak sepenuhnya dapat dipindahkan atau dipertukarkan (*not alienable*).
2. *Kedua*, klaim residu wakil rakyat atas kinerja birokrasi tidak mengandung hak atas arus kas bersih (*net cash flow*), atau suara (*votes*) pada periode harapan hidup birokrasi. Dalam kata-kata Rowley dan Elgin (1988), hubungan antara wakil rakyat dengan birokrasi lebih bersifat mio-pik (*myopic*) dibandingkan dengan hubungan antara pemegang saham dengan

perusahaannya. Hubungan yang bersifat miopik ini menjadi lebih parah oleh karena sulitnya kapitalisasi residual di masa mendatang (*future residual*) ke dalam nilai saat ini (*present values*).

3. *Ketiga*, ada perbedaan penting antara pemegang saham sebagai penanggung resiko (*risk-taking*) dalam perusahaan bisnis dengan wakil rakyat sebagai penanggung jawab resiko yang ingin dipilih kembali di dalam konteks kapasitas birokrasi cenderung membuat kesalahan (agen). Pemegang saham perusahaan cenderung mendiversifikasi investasi portofolionya daripada melakukan konsentrasi kepemilikan. Sebaliknya, wakil rakyat oleh karena peraturan dan kepentingan pemilih dipaksa untuk menspesialisasikan diri pada komisi-komisi tertentu, mendiversifikasi antar sub-komisi dan melibatkan dirinya secara langsung dalam proses-proses kesalahan (birokrasi), kendatipun mereka sangat tergantung pada kepentingan pemilih guna memberi masukan tentang kinerja birokrasi.

Terakhir, yang juga perlu dicatat di antara analisis birokrasi, khususnya dalam aspek politikal, adalah apa yang saat ini dikenal luas sebagai model *rent seeking theory*, dan teori-teori tentang DUP (*directly unproductive profit seeking*). Krueger (1974) menjelaskan bahwa individu-individu dalam sistem ekonomi politik saling berkompetisi untuk mendapatkan hak mengimpor guna memperoleh *monopoly rents* dari hak ini. Yang diperebutkan tentu saja adalah hak impor yang dapat diberikan oleh birokrasi. Kepada siapa birokrasi memberikan hak impor, kepada merekalah birokrasi memberikan *monopoly rents*.

Bila diingat bahwa perdagangan dan perebutan hak-hak semacam ini tidak hanya

berkaitan dengan hak impor saja, melainkan juga meliputi lisensi industri, hak tata niaga, keringanan pajak dan hak-hak istimewa bisnis lainnya, maka dapat dibayangkan bahwa keputusan birokrasi merupakan komoditi yang sangat berharga bagi para pelobi, dan karena itu tidak jarang terjadi kasus kolusi di antara birokrasi dengan pelobi (usahawan). Sayangnya, menurut Krueger, kegiatan para pelobi seperti ini dapat menyebabkan kerugian bagi sistem perekonomian.

Salah satu aliran analisis *rent seeking*, yakni Virginia School, berpendapat bahwa (Colander, 1984): (1) kegiatan *rent seeking* terutama terjadi melalui proses politik; dan (2) cara terbaik untuk membatasi kegiatan *rent seeking* adalah dengan cara membatasi peranan pemerintah.

Lebih jauh ditekankan oleh Buchanan (1980), Rowley (1988) dan Wagner (1987) cara terbaik untuk membatasi peranan pemerintah ini adalah melalui cara pembatasan konstitusional dan bukannya dengan cara pembatasan legislatif. Ringkasnya, menurut teori-teori tentang *rent-seeking activities*, terdapat peluang adanya kolusi antara birokrasi dengan pelobi (pengusaha) yang sayangnya dapat menyebabkan kerugian bagi sistem perekonomian.

Memang, teori-teori tentang *rent seeking* juga mendapat kritik. Di antara kritik ini adalah yang dikemukakan oleh Samuels dan Mercurio (1984): "*The theory of rent-seeking subtly, and with much irony, affirms the moral propriety of the competition for the control of the state.*"

Kritik lain datang dari kelompok *transactions cost analysis*, misalnya yang dikemukakan oleh North (1984). North mengkritik bahwa para teoritis *rent seeking* memandang pemerintah bukan apa-apa kecuali ke-

giatan pemerasan; pemerintah hanyalah semata-mata mekanisme redistribusi pendapatan:

"they (rent seeking theorists) view government as nothing but an extortionis activity ... to view government as nothing but a mechanism for redistributing income and that implicitly uses a zero transaction costs model to measure the ammount of rent-seeking". (North, 1986)

Pandangan North, yang berlandaskan teori-teori biaya transaksi, didasarkan oleh tiga asumsi dasar, yakni: (1) individu berperangai atas dasar kepentingan dirinya bukannya kepentingan kolektif; (2) proses penyusunan dan pelaksanaan peraturan sangatlah mahal; dan (3) ideologi dapat memodifikasi perilaku maksimisasi.

Diekankan oleh North bahwa jika di dalam masyarakat terdapat keseragaman ideologi maka keberadaan peraturan kelembagaanyang formal akan minimal dan prosedur pelaksanaan peraturan tidaklah begitu penting. Sebaliknya bila di dalam masyarakat terdapat beragam ideologi maka akan diperlukan banyak sekali sumber daya dan biaya guna merumuskan peraturan dan melaksanakan peraturan tersebut. Beruntunglah, kita bangsa Indonesia secara perlahan tetapi pasti memantapkan keseragaman ideologi, yang di dalamnya dapat dipandang sebaga salah satu upaya untuk meningkatkan efisiensi sistem ekonom-politik.

Unian beberapa teori yang berkaitan dengan jati diri dan peranan birokrasi di atas memberikan beberapa pelajaran. *Pertama*, padadirinya birokrasi memang berdimensi kompleks. Terutama karena fungsi, peranan dan ejarah evolusinya membawa kelebihan-kelebihan tetapi juga sekaligus kelemahan-kelemahan birokrasi yang secara jelas dapat di-beakan dengan kelompok-kelompok lain di

dalam masyarakat. *Kedua*, teori-teori di atas, kendatipun diurai sepintas, dapat menjadi perangkat pisau analisis yang cemerlang guna mengupas problem-problem pengembangan birokrasi, termasuk birokrasi di Indonesia. *Ketiga*, dikaitkan dengan upaya merumuskan langkah-langkah antisipasi birokrasi menghadapi tantangan strategis pembangunan nasional, disadari bahwa teori saja tidaklah cukup. Pemahaman problem-problem riil yang dihadapi oleh birokrasi Indonesia, baik dalam konteks politikal (kekhasan sistem ekonomi politik Indonesia), historikal (sejarah birokrasi Indonesia), maupun keberagaman alamiah masyarakat Indonesia, kiranya akan mempertajam pisau analisis kita.

Pertanyaannya adalah, langkah-langkah antisipasi apakah yang dapat dilakukan birokrasi Indonesia menghadapi tantangan strategis pembangunan nasional? Benang merah dari uraian di atas tidak lain adalah: (1) peningkatan terus-menerus efisiensi internal organisasi birokrasi Indonesia; dan (2) peningkatan dan perluasan terus-menerus keunggulan kompetitif segala sektor kehidupan termasuk beroperasinya birokrasi.

Dalam kaitan ini barangkali ada baiknya dicatat opsi indikatif sebagaimana disarankan oleh Osborne dan Gaebler (1992). Kendatipun pokok pikiran Osborne dan Gaebler (1992) diperuntukkan bagi pemerintahan Amerika, namun juga memiliki relevansi di Indonesia:

1. *Catalytic Government: Steering Rather than Rowing*. Berbagai upaya hendaknya diarahkan guna menjadikan peranan birokrasi lebih bersifat mengarahkan (*steering*) daripada mendayung (*rowing*) potensi-potensi dan inisiatif masyarakat.

2. *Community-Owned Government: Empowering Rather than Serving.* Berbagai upaya hendaknya diarahkan untuk terus mendorong dan mengarahkan inisiatif masyarakat daripada sekedar melayani mereka.
3. *Competitive Government: Injecting Competition into Service Delivery.* Lebih banyak mendorong kompetisi sehat di antara masyarakat atau di antara masyarakat atau di antara unit-unit publik dengan unit-unit privat diharapkan dapat mengoptimasi kinerja sistem ekonomi politik. Opsi ini sejalan dengan sifat dasar birokrasi yang *monopolistic*. Bila kita menginginkan berkurangnya eksekusi negatif sifat dasar monopolistik ini maka salah satu jalan yang penting untuk ditempuh adalah mengurangi *monopolistic power* birokrasi.
4. *Mission-Driven Government: Transforming Rule-Driven Organizations.* Daripada hanya sekedar berfungsi sebagai perumus aturan-aturan yang kadangkala justru mempersulit masyarakat, maka birokrasi dipandang akan lebih efektif apabila dapat bertindak lebih bersifat menggerakkan dan mengembangkan wawasan (*mission*) masyarakat.
5. *Result-Oriented Government: Funding Outcomes, Not Inputs.* Pada prinsipnya penekanan dan penghargaan pada aspek hasil dan kinerja daripada input akan lebih mengoptimalkan kinerja birokrasi.
6. *Customer-Driver Government: Meeting the needs of the Customers. Not the Bureaucracy.* Jargon yang paling populer adalah birokrasi sebagai abdi masyarakat baru menjadi abdi negara.
7. *Enterprising Government: Earning Rather than Spending.* Tentu saja berbagai upaya menggali sumber-sumber pemasukan yang produktif akan lebih berdayaguna daripada menjadikan birokrasi sebagai tempat pemborosan. Perluasan unit-unit *profit centers* harus lebih intensif untuk mengurangi unit-unit *cost centers*.
8. *Anticipatory Government: Prevention Rather than Cure.* Sudah sewajarnya bila upaya-upaya pencegahan akan lebih berharga daripada upaya pengobatan.
9. *Decentralized Government: From Hierarchy to Participation and Teamwork.* Desentralisasi berbagai dimensi fungsi dan kewenangan birokrasi ternyata memang menjadi kebutuhan riil pembangunan masa kini.
10. *Market-Oriented Government: Leveraging Change through the Market.* Sudah sewajarnya bila birokrasi terus mampu memfungsikan kekuatan-kekuatan mekanisme pasar di dalam upaya mengarahkan (*facilitating*) prakarsa-prakarsa dan gerak perubahan masyarakat.

Opsi indikatif yang disarankan oleh Osborne dan Gaebrel (1992) di atas tentu dalam batas-batas tertentu telah diupayakan oleh kita bersama. Untuk selanjutnya, adalah menjadi tugas kita bersama untuk melakukan pendalaman, perluasan serta kreasi-kreasi kebijakan guna menterjemahkan ke sepuluh butir tersebut di atas yang sesuai dan relevan dengan kondisi obyektif birokrasi Indonesia. Dalam kaitan inilah pengembangan pendidikan ilmu-ilmu sosial pada umumnya dan ilmu-ilmu administrasi pada khususnya, memiliki relevansi yang tinggi.

Melalui pendidikan seperti itu para birokrat Indonesia dapat mempelajari teori-teori, tersebut ke dalam perangai (*behavior*) jati dirinya masing-masing; dan yang lebih penting lagi adalah memadukan prinsip-prinsip normatif keilmuan dengan penga-

laman nyata praktek para birokrasi Indonesia. Sasarannya tidak lain adalah untuk memperluas dan memperdalam elemen-elemen keunggulan kompetitif segala sektor kehidupan berbangsa dan bernegara termasuk di dalamnya kinerja birokrasi Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Akerlof, G.A. 1970. "The Market for 'Lemons': Qualitative Uncertainty and the Market Mechanism", *Quarterly Journal of Economics* 84 (August): 488-500.
- Alchian, A. and Demsetz, H. 1972. "Production, Information and Economic Organization", *American Economic Review* 62 (December): 777-795.
- Breton, A. and Wintrobe, R. 1982. *The Logic of Bureaucratic Conduct*. New York: Cambridge University Press.
- Buchanan, J.M. "Reform in the Rent-Seeking Society" in J.M. Buchanan; R.D. Tollison; and G. Tolluck (eds.), *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station: Texas A & M University Press.
- Camerer, C. and Vepsäläinen, A. 1988. "The Economic Efficiency Corporate Culture Strategic", *Management Journal*.
- Coase, R.H. 1993. "The Nature of the Firm" in William, O.E. and Winter, S.G. (eds.), *The Nature of the Firm: Origins, Evolution, and Development*, 1991. Oxford University Press, New York, Oxford.
- Demsetz, H. 1967. "Toward a Theory of Property Rights", *American Economic Review* 57 (May): 347-359.
- Douma, S. and Schreuder, H. 1991. *Economic Approaches to Organizations*. New York: Prentice Hall.
- Fama, E.F. 1980. "Agency Problems and the Theory of the Firm", *Journal of Political Economy* 88 (April): 288-307.
- Fama, E.F. and Jensen, M.C. 1981. "Separation of Ownership and Control", *Journal of Law and Economics* 26 (June): 301-326.
- Iwan Jaya Aziz. 1993. *Kompas*, 21 Oktober 1993.
- Krueger, A. 1974. "The Political Economy of the Rent-Seeking Society", *American Economic Review*, June: 291-303.
- Levacic, R. 1987. *Economic Policy Making*, New Jersey: Wheatsheaf Books-Sussex.
- Niskanen, W.A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago and New York: Aldine-Atherton.
- North, D.C. 1984. "Three Approaches to the Study of Institutions", in Colander D.C. (ed.), *Neoclassical Political Economy*. Cambridge, Mass.: Ballinger, 1984.
- North, D.C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Osborne, D. and Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government*. New York: Addison-Wesley Publishing Company Inc.
- Rowley, C.K. 1988. "Rent-Seeking Versus Directly Unproductive Profit-Seeking Activities" in *The*

- Political Economy of Rent-Seeking*. Rowley, C.K.; Tollison, R.D., and Tullock, G. (eds.). Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Rowley, C.K. and Elgin, R. 1988. "Government and Its Bureaucracy: A Bilateral Bargaining Versus a Principal-Agent Approach" in *The Political Economy of Rent-Seeking*, Rowley, C.K.; Tollison, R.D. and Tullock, G. (eds.). Boston: Kluwer Academic Pub.
- Sadli, M. 1994. "Analisa Anak Macan", *Tempo*, 26 Februari 1994.
- Scott, W. Richard. 1990. "Symbols and Organizations: Form Barnard to the Institutionalists", in William Oliver E. (ed.), *Organization Theory*. Oxford University Press, New York, Oxford.
- Sudarsono Hardjosoekarto. 1993. "Japan's Role in Indonesia's Development", *Indonesian Quarterly* XXI, no. 4: 410-433.
- Samuels, W.J. and Mercuro, N. 1984. "A Critique of Rent-Seeking Theory", in Colander D.C. (ed.), *Neoclassical Political Economy*. Cambridge, Mass.: Ballinger, 1984.
- Wagner, R.E. 1987. "Parchment, Guns, and the Maintenance of Constitutional Contract", in C.K. Rowley (ed.), *Democracy and Public Choice*. Basil Blackwell, 1987.
- Williamson, O.E. 1975. *Market and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York, Free Press.
- Williamson, O.E. 1985. *The Economic Institution of Capitalism*. New York: Free Press.

Dampak Sosial Budaya Pengembangan Demografi dan Tata Ruang Jakarta

Parsudi Suparlan

Pendahuluan

JUDUL Dampak Sosial Budaya Pengembangan Demografi dan Tata Ruang Jakarta, dapat diartikan sebagai Dampak Sosial Budaya *dari* dan *terhadap* Pengembangan Demografi dan Tata Ruang Jakarta. Karena itu permasalahan yang tercakup dalam pembahasan ini adalah dampak *dari* dan *terhadap* sosial budaya. Istilah sosial budaya terdiri atas dua istilah atau konsep, yaitu sosial dan budaya dan karena kedua-duanya adalah kata sifat maka kedua-duanya tidak dapat berdiri sendiri sebagai kata benda dalam bentuk istilah sosial maupun dalam bentuk istilah budaya. Untuk dapat berdiri sendiri maka kata sifat harus menjadi kata benda, sehingga istilah sosial menjadi kehidupan sosial, dan istilah budaya menjadi kebudayaan. Jadi judul Dampak Sosial Budaya hendaknya dipahami maknanya sebagai dampak kehidupan sosial dan kebudayaan *dari* dan *terhadap* pengembangan demografi dan tata ruang Jakarta.

Dengan demikian maka pengertian sosial (*social*) itu menjadi jelas, yaitu kehidupan sosial atau kegiatan-kegiatan sehari-hari yang terpola dari para warga masyarakat dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan bagi hidupnya dan dalam menjalankan fungsi-fungsinya masing-masing dalam struktur-struktur kegiatan yang ada dalam pranata-pranata sosial yang tersedia. Sedangkan istilah budaya (*cultural*) yang menjadi kebudayaan (*culture*), diartikan sebagai pedoman bagi kehidupan sebuah masyarakat yang diyakini kebenarannya oleh para warga masyarakat yang bersangkutan, yang digunakan untuk menginterpretasi dan memahami lingkungan-lingkungan yang dihadapi dan untuk menghasilkan tindakan-tindakan yang relevan dengan masing-masing lingkungan tersebut guna pemenuhan-pemenuhan kebutuhan yang sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan biologi, sosial, dan adab (lihat: Suparlan 1984). Operasionalisasi dari kebudayaan sebagai pedoman bagi kehidupan adalah melalui pranata-pranata (*institutions*) yang dimiliki oleh sebuah masyarakat. Pengertian pranata (*institution*) menga-

cu pada sebuah sistem atau struktur antar hubungan norma-norma dan peranan-peranan yang digunakan oleh para warga sebuah masyarakat untuk mengatur kegiatan-kegiatan para warga dalam pemenuhan kebutuhan yang dianggap penting oleh masyarakat tersebut. Konsep pranata (*institution*) tidak sama dengan konsep lembaga (*institute*).

Tulisan ini ingin menunjukkan bahwa perwujudan dampak sosial budaya *dari dan terhadap* pengembangan demografi atau kependudukan dan tata ruang kota Jakarta, adalah adanya corak kebudayaan dan kehidupan sosial kota Jakarta yang beranekaragam dan penuh kontras. Di satu pihak tema atau fokusnya adalah pada uang serta perhitungan-perhitungan rasional dan pada kepentingan diri sendiri, dan pada kutub yang lainnya adalah pada tema kebudayaan dan kehidupan sosial yang menekankan pada pentingnya kebangsaan, kebersamaan, kemanusiaan dan adab. Perwujudan dari coraknya yang penuh kontras tersebut terwujud dalam kehidupan sosial di tempat-tempat umum dan di pemukiman-pemukiman kota Jakarta.

Jakarta Sebagai Ibu Kota Negara Indonesia dan Kota Kosmopolitan

Sejak dari asal muasalnya, Jakarta adalah sebuah kota. Jakarta tidak tumbuh dari desa pertanian ataupun tambak-tambak ikan. Tetapi telah tumbuh dari fungsinya yang melayani kepentingan perdagangan antar pulau, melayani para pelaut atau musafir yang perlu beristirahat serta mengisi perbekalan makanan dan air. Sebagai sebuah kota, dari sejak berdirinya hingga sekarang, Jakarta adalah sebuah tempat pemukiman

yang dihuni secara permanen dengan warganya yang membentuk sebuah kesatuan hidup atau masyarakat yang lebih besar dan kompleks daripada sebuah klen atau marga atau keluarga. Ciri-ciri lain dari kota Jakarta, sama dengan ciri-ciri yang terdapat dalam kota manapun, adalah merupakan pusat perkembangan dan penguasaan atas wilayah-wilayah yang ada di sekelilingnya, mempunyai corak kehidupan ekonomi yang menekankan pada usaha-usaha komersial dan jasa-jasa pelayanan serta industri, sistem-sistem pembagian kerja yang bukan semata-mata didasarkan atas perbedaan jenis kelamin dan umur tetapi menekankannya berdasarkan keahlian dan ketrampilan perorangan, karena berkembang dan berfungsinya spesialis-spesialis dalam berbagai bidang keahlian dan pekerjaan, muncul dimantapkannya hierarki dan stratifikasi sosial dengan berbagai implikasi berkenaan dengan perbedaan dalam hak serta kewajiban dan dalam hal fasilitas dan keistimewaan-keistimewaan yang dipunyai oleh golongan-golongan warga kota yang berbeda (lihat, antara lain: Braidwood 1962, Jacobs 1969, Mumford 1961, dan Shapiro 1971).

Secara keseluruhan, ciri-ciri tersebut terdapat dalam kota Jakarta, dan karena kependudukannya pada masa kini adalah sebagai ibu kota negara Indonesia, maka tingkat kompleksitas dari Jakarta berdasarkan ciri-ciri kotanya tersebut tampak lebih menonjol dibandingkan dengan kota-kota lainnya di Indonesia. Kota-kota di Indonesia merupakan pusat-pusat dari jaringan-jaringan administrasi pemerintahan, politik, ekonomi, dan kebudayaan yang berada dalam suatu hubungan hierarki atau berjenjang yang saling kait mengait hubungannya satu sama lainnya sebagai sebuah sistem yang mencakup seluruh wilayah Indonesia dengan pu-

satunya atau puncaknya pada kota Jakarta dan dengan bagian terbawah atau paling luar adalah pada pedesaannya. Tingkat kompleksitas Jakarta berkembang sesuai perkembangan kedudukan dan fungsinya dalam struktur hubungannya dengan wilayah kekuasaan administrasinya.

Dari perspektif sejarah, data yang lengkap mengenai perkembangan kota Jakarta adalah sejak Jakarta berada di bawah kekuasaan penjajahan Belanda. Jakarta menjadi pusat kekuasaan administrasi, politik, keamanan, ekonomi, dan kebudayaan Belanda di kepulauan Nusantara. Dimulai oleh kekuasaan VOC sampai dengan kekuasaan pemerintahan Hindia Belanda, kota Jakarta adalah pusat atau puncak tertinggi dalam struktur kehidupan Nusantara dan Hindia Belanda. Kedudukan dan fungsinya ini diteruskan dalam pemerintahan Republik Indonesia, setelah mengalami masa perantara zaman pendudukan Jepang dan kekuasaan pendudukan kembali penjajahan Belanda (1942-1949).

Kebudayaan dari bangsa yang menguasai wilayah atau negara yang pusat kekuasaannya ada di ibu kota wilayah atau ibu kota negara tersebut akan mendominasi kebudayaan dari ibu kota yang bersangkutan. Dalam zaman penjajahan Belanda, kota Jakarta (Batavia) dibangun untuk kepentingan Belanda dan karena itu didisain tata ruangnya sesuai dengan kebudayaan Belanda sehingga mereka itu dapat hidup dan melakukan kegiatan-kegiatan sehari-harinya sesuai dengan ruang-ruang yang tersedia dalam kota Batavia tersebut. Karena orang Belanda tersebut, sebagai penjajah atau tuan yang berkuasa menuntut adanya pelayanan dalam kehidupan sehari-harinya, mereka telah menggunakan tenaga-tenaga pelayan yang terdiri atas pribumi atau yang bukan Belan-

da. Karena itu masyarakat Batavia, sejak berada di bawah kekuasaan Belanda, merupakan sebuah masyarakat perkotaan yang terdiri atas berbagai asal etnik dan asal daerah yang kehidupan mereka diatur secara hierarki berdasarkan atas perbedaan etnik dan asal daerah masing-masing. Kategori atau golongan yang paling atas atau paling tinggi kedudukannya adalah Belanda dan Eropa, disusul oleh golongan Timur Asing (terutama Cina dan Arab), dan terakhir golongan Pribumi (lihat: de Haan 1937, dan Furnival 1939). Orang Belanda adalah penguasa, mewakili kekuasaan negara Belanda di wilayah Hindia Belanda; orang Timur Asing, terutama orang Cina, berfungsi sebagai perantara perdagangan antara dunia ekonomi dan perdagangan pribumi yang hidup dalam wilayah-wilayah jajahan Hindia Belanda dengan dunia ekonomi dan perdagangan Belanda atau internasional; dan Pribumi adalah penduduk setempat atau penduduk yang berasal dari seluruh wilayah Indonesia yang di kota Jakarta hidup sebagai pelayan dari para tuan yang berkuasa.

Kebudayaan Belanda adalah kebudayaan dominan dan menjadi kebudayaan nasional negara jajahan Hindia Belanda. Kebudayaan Belanda ini terutama dikembangkan di kota Batavia melalui berbagai pranata yang menjadi tradisi dalam kehidupan orang Belanda, baik dalam kehidupan pribadi, sosial, politik, ekonomi, dan berbagai upacara nasional, sosial, dan keagamaan. Kebudayaan Belanda adalah puncak tertinggi sebagai pedoman bagi kehidupan di Batavia, dan karena itu menjadi orientasi atau acuan bagi kebudayaan-kebudayaan Timur Asing, terutama Cina, dan Pribumi. Kedudukan orang Cina sebagai perantara dunia ekonomi dan perdagangan antara Belanda dengan Pribumi telah memungkinkan mere-

ka mempunyai posisi yang lebih dekat dengan Belanda dan kebudayaannya daripada Pribumi. Karena itu, dalam tata ruang kota Batavia pemukiman orang Timur Asing ini disediakan dan diatur oleh pemerintahan kota, sesuai dengan pentingnya fungsi mereka bagi kehidupan ekonomi Belanda.

Berbeda dengan golongan Timur Asing, golongan Pribumi tidak dianggap penting fungsinya dalam struktur kehidupan ekonomi Belanda, secara sosial digolongkan sebagai rendah. Mereka digolongkan sebagai penduduk setempat yang akan dengan mudah dapat mengatur kehidupan mereka sendiri sesuai dengan kebudayaannya. Karena itu mereka ini tidak tergolong sebagai warga yang diatur kehidupan dan dilindungi hak-haknya oleh pemerintahan kota. Golongan Pribumi biasanya hidup di dalam rumah-rumah orang Belanda atau Timur Asing sebagai pelayan domestik, atau membangun rumah-rumah sederhana di tanah-tanah kosong di antara dan/atau menempel pada bangunan-bangunan gedung perumahan orang Belanda atau Timur Asing, atau hidup mengelompok dalam kampung-kampung yang ada di sekitar Batavia dan antara Kota dengan Jatinegara (Meester Cornelis). Golongan Pribumi, dalam pengertian ini sebenarnya tidak sepenuhnya menjadi warga kota Jakarta (lihat: Suparlan 1993).

Pola membangun rumah di atas tanah-tanah kosong dekat dengan pekerjaan, mewujudkan adanya perkampungan yang padat huniannya yang merembet dan berkembang di antara gedung-gedung perumahan, di tepi-tepi jalan dan gang atau di tepi-tepi rel kereta api atau juga di tanah-tanah bantaran di tepi-tepi sungai. Apa yang ada pada masa kini adalah kelanjutan dari tradisi-tradisi yang berlaku di masa lampau di Jakarta. Pola seperti ini dinamakan sebagai pola ba-

ngunan pita (*ribbon building*) oleh Wertheim, dkk. (1958: 16-52), yang menyebabkan keruwetan pengaturan lalu lintas, kesehatan lingkungan, dan berbagai permasalahan kesejahteraan dan ketertiban sosial. Dalam sejarah kota Jakarta, wilayah-wilayah kosong yang terdapat di sepanjang jalan yang menghubungkan Kota dengan Gambir dan dengan Jatinegara dan berbagai kota satelit lainnya telah penuh dengan hunian, dan sepanjang jalan tersebut isinya adalah pemukiman penduduk. Akhirnya pada tahun 1920-an pemerintah Hindia Belanda melakukan kegiatan perbaikan kampung agar kesehatan lingkungan perkampungan Pribumi yang buruk itu tidak menyebar ke wilayah-wilayah pemukiman orang Belanda. Di masa lampau, wilayah kota yang dihuni oleh mereka yang tergolong Belanda atau Timur Asing dipisahkan dari wilayah bukan kota yang dihuni oleh Pribumi. Wilayah-wilayah ini, yang dinamakan kampung (*kampung*), biasanya dihuni oleh mereka yang tergolong sebagai penduduk asli, orang Betawi, atau pendatang dari Jawa dan Sunda.

Kebudayaan Batavia pada waktu itu, di samping kebudayaan nasional Belanda juga terdapat kebudayaan-kebudayaan etnik Pribumi, seperti kebudayaan orang Betawi, Jawa, Sunda, dan berbagai kebudayaan etnik Indonesia lainnya (lihat: Castles 1967: 153-204, dan Suparlan 1986: 1-19), serta kebudayaan Cina dan Arab. Masing-masing kebudayaan etnik ini ada dan hidup dalam lingkungan kehidupan etnik masing-masing. Tetapi di antara berbagai kebudayaan etnik ini, kebudayaan Betawi yang secara tradisional berlaku dan operasional kegunaannya dalam kehidupan non-Belanda di Batavia pada waktu itu, telah berkembang menjadi kebudayaan yang berlaku di tempat-tempat umum. Hal ini disebabkan oleh corak kebu-

dayaannya yang egalitarian, spontan, dan bahasa Betawi itu mudah digunakannya serta secara khusus kosa-katanya relevan dengan kehidupan pasar yang ditandai oleh prinsip tawar-menawarnya. Bahasa Betawi pada masa itu digunakan oleh sesama Pribumi maupun dengan Cina di tempat-tempat umum terutama di pasar untuk berkomunikasi. Tetapi dalam pergaulan di antara mereka yang tergolong berpendidikan formal, bahasa yang digunakan adalah bahasa Melayu atau yang oleh orang Betawi dinamakannya sebagai bahasa Melayu Tinggi. Bahasa Melayu yang penuh dengan muatan kosa kata Belanda juga menjadi bahasa dari mereka yang tergolong sebagai orang Indo. Bahasa yang mereka punyai dan gunakan ini merupakan pencerminan dari perpaduan antara kebudayaan Pribumi dengan kebudayaan Belanda.

Sebagai sebuah kota yang tumbuh dari fungsinya sebagai pusat pelayanan ekonomi dan bisnis serta pelayanan jasa dan kegiatan industri, kebudayaan yang berkembang di kota Batavia di masa lampau adalah kebudayaan yang mementingkan uang. Uang merupakan petunjuk keberhasilan pencapaian posisi dan prestise sosial. Karena uang maka diri sendiri menjadi lebih penting daripada orang lain atau keluarganya. Pementingan diri sendiri tampak menonjol dalam kehidupan di tempat-tempat umum, terutama dalam kehidupan pasar, di mana posisi seseorang ditentukan oleh kemampuan keuangan dan kemampuan kekuatan sosialnya dalam tawar-menawar. Tempat-tempat umum juga menghasilkan corak kehidupan yang anomi atau tidak dikenalnya identitas pribadi seseorang dan transiensi atau warga kota tidak dapat saling kenal mengenal sesama secara keseluruhan.

Corak masyarakat dan kebudayaan kota

Jakarta pada masa sekarang sebenarnya merupakan kelanjutan dari corak masyarakat dan kebudayaan Batavia di masa lampau, yaitu majemuk, penuh kontras, menekankan pentingnya uang dan kebudayaan umum atau pasar dalam kehidupan sehari-hari. Kalau di masa lampau kebudayaan nasional Belanda adalah pedoman atau acuan tertinggi yang harus dipatuhi dan diikuti, maka pada masa sekarang acuan yang tertinggi tersebut di Jakarta adalah kebudayaan nasional Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Kalau di masa lampau ada kebudayaan-kebudayaan etnik, maka pada masa sekarang kota Jakarta juga kaya dengan berbagai kebudayaan etnik yang bahkan lebih kompleks coraknya daripada yang ada dalam zaman Hindia Belanda. Begitu juga halnya dengan kebudayaan umum yang ada di kota Jakarta. Kebudayaan umum ini bahkan tidak hanya menjadi pedoman bagi kehidupan warga kota Jakarta tetapi juga tersebar ke segala penjuru tanah air melalui berbagai media massa cetak maupun elektronika.

Kebudayaan nasional Indonesia di Jakarta mewujudkan diri di dalam dan melalui berbagai bentuk pranata dan lembaga-lembaga pemerintahan dan pendidikan. Kegiatan-kegiatannya diatur melalui berbagai kantor pemerintahan dari tingkat Departemen sampai dengan tingkat Kantor Cabang, dari tingkat Kepresidenan sampai dengan tingkat Kelurahan. Begitu juga halnya dengan pendidikan dari tingkat pendidikan universitas untuk tingkat doktor (S3) sampai dengan tingkat pendidikan dasar. Contoh-contoh tersebut di atas telah memperlihatkan bahwa pranata-pranata nasional itu mengembangkan tugas-tugas pengembangan dan pemantapan kebudayaan nasional, jadi bukan untuk mengembangkan kebudayaan asing ataupun

kebudayaan etnik dan bukan juga kebudayaan jalanan atau kebudayaan umum-lokal. Baik kebudayaan umum atau yang berlaku umum maupun kebudayaan lokal juga berkembang dan lebih kompleks daripada yang ada di masa lampau. Pengembangan dan kompleksitas dari kebudayaan umum di Jakarta ini karena tempat-tempat umum, termasuk pasar, juga berkembang lebih banyak dan lebih terspesialisasi serta kompleks daripada di masa lampau. Sedangkan kebudayaan etnik atau suku bangsa di Jakarta juga lebih kompleks karena lebih banyaknya pendatang-pendatang dari segala penjuru tanah air dengan latar belakang etnik dan kebudayaan masing-masing, dan juga karena batas-batas etnik di antara mereka itu di satu pihak diperkuat tetapi di pihak lain juga diperlemah oleh adanya antar-hubungan suku bangsa yang menjadi lebih intensif dan lebih tinggi frekuensi saling kawinnya daripada di masa lampau. Kebudayaan-kebudayaan etnik atau suku bangsa ini berlaku dalam ruang lingkup domestik etnik masing-masing, baik di dalam kehidupan di pemukiman yang relatif homogen, dalam berbagai perkumpulan atau paguyuban etnik, keagamaan, dan kerabat, serta dalam kehidupan keluarga (lihat: Bruner 1974).

Dengan demikian, di satu pihak warga kota Jakarta itu berkebudayaan nasional Indonesia, dan di pihak lain berkebudayaan etnik atau suku bangsanya masing-masing, serta juga berkebudayaan umum Jakarta. Tanpa tiga kebudayaan ini warga kota Jakarta tidak mungkin dapat hidup secara selayaknya. Di samping warga kota Jakarta yang adalah juga warganegara Indonesia, seperti tersebut di atas, terdapat juga warga kota Jakarta yang warganegara asing. Mereka ini adalah para warga perwakilan negara asing dan badan-badan internasional, kon-

sultan, orang bisnis dan pedagang. Mereka ini merupakan sebuah golongan yang terpisah dari warga kota Jakarta pada umumnya. Keterpisahan mereka terutama disebabkan oleh ketidakmampuan menggunakan kebudayaan Indonesia, dan terutama Bahasa Indonesia, sebagai alat komunikasi dengan warga kota Jakarta pada umumnya. Di samping itu, mereka juga menempati suatu posisi sosial golongan atas kota Jakarta, yang sama dengan golongan sosial atas manapun termasuk orang Indonesia, yang cenderung menciptakan dan memantapkan batas-batas sosial dengan golongan-golongan sosial lainnya yang tidak setara.

Golongan warganegara asing ini berkembang dan hidup dalam lingkungan kebudayaan mereka sendiri dan cenderung untuk menggunakan kebudayaan Barat dengan bahasa Inggris sebagai acuan utamanya. Pengembangan kebudayaan Barat dan bahasa Inggris sebagai bahasa internasional diterima dengan baik oleh golongan sosial atas Indonesia dan yang berpendidikan tinggi, dan juga oleh mereka yang pernah hidup atau bersekolah di dunia Barat, sebagai simbol untuk acuan identitas mereka sebagai bagian dari golongan sosial atas dan kosmopolitan. Dengan demikian, dalam masyarakat kota Jakarta terdapat segmen kebudayaan asing yang kosmopolitan yang terwujud pada tempat-tempat pemukiman orang asing, dan jasa-jasa perdagangan dan pelayanan berbagai kebutuhan dan selera orang asing dan kebutuhan serta selera orang Indonesia golongan sosial atas yang kosmopolitan. Berbagai bentuk pelayanan untuk orang asing juga berkembang di Jakarta karena Jakarta juga membuka pintu selebar-lebarnya untuk menerima kedatangan para turis asing.

Corak masyarakat kota Jakarta yang majemuk dan dengan kebudayaannya yang

penuh dengan kontras tampak semakin mencolok karena jumlah penduduknya yang besar dan dengan kepadatannya yang tinggi, yang disertai dengan perbedaan sosial dan ekonomi yang kontras antara yang kaya dengan yang miskin. Kekontrasan ini terwujud dalam kehidupan di pemukiman-pemukiman dan dalam kegiatan-kegiatan di tempat-tempat umum dan pasar. Lebih lanjut, kekontrasan ini menjadi lebih menonjol oleh adanya berbagai kegiatan yang tidak sesuai dengan tata ruang kota dan fungsi-fungsi kegiatan yang berlaku dalam ruang-ruang tersebut. Penyimpangan dari fungsi-fungsi kota ini terutama disebabkan oleh pengembangan penduduk yang menghasilkan tingkat kepadatan yang tinggi dan oleh fungsi-fungsi kota yang menekankan jasa-jasa pelayanan ekonomi. Kepadatan secara mendasar di tempat-tempat hunian pemukiman ini menyebabkan fungsi-fungsi kota Jakarta sebagai pusat pemerintahan, keamanan, perdagangan dan bisnis, pendidikan, kesenian, ibadah, hiburan dan rekreasi tidak dapat berjalan secara semestinya. Karena kesemuanya itu, terutama kegiatan-kegiatan ekonomi dan bisnis, telah berbaur dengan kegiatan-kegiatan hunian.

Fungsi-fungsi Kota, Penataannya, dan Kehidupan Kota Jakarta

Gist dan Fava (1969: 80-86) memperlihatkan bahwa kehadiran kota dalam kehidupan manusia adalah karena adanya fungsi-fungsi pelayanannya. Kota, sebagai sebuah satuan kehidupan yang menempati sebuah wilayah hunian permanen, mempunyai setidaknya sebuah fungsi yang dominan yang ditunjang oleh berbagai fungsi-fungsi lainnya yang kurang signifikan. Semakin besar dan kompleks kotanya, semakin banyak fungsi-fungsi dominannya. Kota Jakarta, se-

bagai ibu kota negara Republik Indonesia, mempunyai fungsi-fungsi dominan yang lebih banyak dan kompleks dibandingkan dengan kota-kota lainnya di Indonesia yang lebih rendah kedudukannya dalam hierarki yang terdapat dalam struktur administrasi pemerintahan Indonesia. Fungsi-fungsi yang menjadi dasar bagi keberadaan, perkembangan, dan kelestarian kehidupan kota, kehidupan kota-kota lainnya, kehidupan pedesaan, kehidupan negara dan hubungan-hubungannya dengan negara lain, serta kehidupan warga kota yang bersangkutan, mencakup: (1) Perdagangan dan Bisnis; (2) Manufaktur dan Produksi; (3) Politik dan Administrasi Pemerintahan; (4) Pendidikan dan Kebudayaan; (5) Hiburan, Rekreasi, dan Wisata; dan (6) Militer.

Sebagai tempat tinggal atau hunian yang permanen dari sebuah masyarakat, kota dapat dilihat sebagai sebuah satuan ruang fisik. Dalam ruang fisik tersebut kegiatan-kegiatan sesuai fungsi-fungsi kota yang bersangkutan itu ditata dan diatur. Karena itu, isi ruang fisik dari sebuah kota, yang merupakan sebuah lingkungan buatan, terdiri atas bangunan-bangunan rumah atau gedung dengan berbagai corak dan fungsinya masing-masing, jalan-jalan atau jalur-jalur transportasi, saluran-saluran air bersih, saluran-saluran air limbah, tempat-tempat pembuangan sampah, ruang-ruang terbuka dan taman-taman atau tempat-tempat rekreasi. Di antara bangunan-bangunan yang ada, bangunan-bangunan hunian adalah yang terbanyak. Bangunan-bangunan bagi tempat hunian warga kota, yang karena fungsinya yang khusus yaitu sebagai tempat perlindungan, istirahat, prokreasi, kesejahteraan hidup, dan bagi pengembangan masa depan masyarakat itu melalui keluarga, maka bangunan-bangunan hunian biasanya dikelompokkan dalam satuan-satuan wila-

yah hunian atau perkampungan.

Dalam sejarah perkotaan, ruang-ruang fisik kota ditata sedemikian rupa untuk memenuhi fungsi-fungsinya, sehingga terdapat wilayah-wilayah kegiatan-kegiatan yang sesuai dengan fungsi-fungsi tersebut. Wilayah-wilayah tersebut biasanya mencakup: (1) pusat administrasi pemerintahan, yang biasanya terletak di pusat kota dengan jalan-jalan yang lebar dan lapangan luas; (2) pusat bisnis dan perdagangan, yang biasanya disertai dengan bangunan-bangunan untuk bank dan gudang dan tempat bongkar-muat barang; (3) pusat-pusat kegiatan industri manufaktur dan produksi; (4) jaringan-jaringan lalu lintas yang berjenjang lebar jalannya dan memotong-silang wilayah kota secara menyeluruh dan saling menghubungkan pusat-pusat kegiatan yang ada di kota tersebut; (5) pusat-pusat pendidikan dan kebudayaan; (6) pusat-pusat rekreasi dan hiburan; (7) ruang-ruang terbuka dan taman-taman; (8) tempat-tempat suci dan beribadah; dan (9) wilayah-wilayah hunian. Dalam sejarah perkotaan, kota-kota yang berhasil mengatur lalu lintas kendaraan, jasa, barang, uang, dan manusia secara efektif adalah kota-kota yang dapat menata fungsi-fungsi kegiatan kota seperti tersebut di atas secara terpisah (mengenai model-model perencanaan tata kota dengan segala kelebihan dan kekurangan masing-masing, lihat: Nas 1984).

Di masa lampau, yaitu dalam sejarah kota-kota kuno, penataan ruang-ruang kota dilakukan oleh penguasa kota secara sepihak untuk kepentingan penguasa kota yang bersangkutan. Perencanaan tata ruang kota biasanya dilakukan secara intuitif dan impulsif yang muncul dan berkembang sesuai dengan perkembangan-perkembangan yang ada dalam lingkungannya atau sesuai dengan dorongan-dorongan keinginan-keingin-

an yang dipunyai penguasa tersebut. Pada masa sekarang, perencanaan tata ruang kota, di negara-negara yang sudah maju, dibuat oleh para ahli dengan memperhitungkan berbagai dampak yang dihasilkannya untuk masa sekarang maupun masa depan untuk kepentingan kota dan warganya. Karena itu, di negara-negara maju, perencanaan tata ruang kota juga melibatkan kelompok-kelompok kepentingan (*interest group*) dan warga masyarakat melalui perwakilan-perwakilan rakyat; atau untuk sebuah perencanaan tata ruang situs terbatas (*site plan*) yang juga melibatkan kelompok-kelompok kepentingan biasanya masih juga melibatkan warga masyarakat setempat dalam hal penyusunan dan pelaksanaan penerapannya (lihat, antara lain, Belcher 1972, Shank dan Conant 1975).

Seringkali sebuah tata ruang kota yang telah disusun, yang telah berfungsi secara baik dalam penerapannya, menjadi berantakan dalam kenyataan pelaksanaan penerapannya. Kekacauan dari penerapan tata ruang kota seperti tersebut di atas biasanya disebabkan oleh: (1) tata ruang yang dibuat tidak atau kurang memperhitungkan perkembangan kependudukan, atau dikarenakan oleh sukarnya meramalkan pertambahan penduduk, terutama pertambahan penduduk yang dikarenakan oleh pendatang-pendatang baru dari pedesaan yang mencari kerja dan menetap di kota tersebut; (2) tata ruang yang dibuat kurang memperoleh dukungan dari salah satu atau sejumlah kelompok-kelompok kepentingan yang ada; (3) warga kota yang bersangkutan tidak mengetahui seperti apa rencana penataan kotanya, sehingga melakukan kegiatan-kegiatan fungsional dalam ruang-ruang kota yang seharusnya tidak dilakukan mereka; (4) warga masyarakat setempat mempunyai pola tata

ruang sendiri (seperti, model bangunan pita yang ada dalam kehidupan masyarakat Jakarta) yang berbeda atau bertentangan dengan model tata ruang yang dibuat oleh pemerintahan kota; (5) kurang atau tidak efektifnya petugas pemerintahan kota dalam menerapkan pola tata ruang yang telah dibuat, dalam mengawasi dan dalam merawat ruang-ruang yang telah tertata sesuai fungsi-fungsinya; (6) atau kombinasi dari semua sebab tersebut di atas.

Dalam keadaan di mana tata ruang kota yang dibuat oleh pemerintahan kota itu tidak diterapkan sebagaimana seharusnya, maka yang terjadi adalah kesemrawutan fungsi yang dapat berakibat pada berbagai kemacetan lalu lintas, ketidakteraturan sosial, gangguan-gangguan sosial dan kesejahteraan hidup dari warga kota, dan kerugian-kerugian ekonomi yang diderita oleh kota tersebut. Jika sekiranya sebuah pemukiman hunian dimasuki oleh kegiatan-kegiatan bisnis dan perdagangan yang merupakan perluasan jaringan perdagangan dan bisnis yang ada di kota tersebut, maka tempat pemukiman tersebut akan terganggu fungsinya oleh berbagai kemacetan lalu lintas, kebisingan, dan berbagai gangguan sosial lainnya. Begitu juga bila sebuah pusat kegiatan bisnis dan perdagangan dijadikan pusat kegiatan hiburan dan rekreasi, atau sebuah pusat pendidikan dijadikan tempat kegiatan-kegiatan latihan militer. Contoh-contoh terakhir seperti tersebut di atas biasanya hanya terjadi sewaktu-waktu dan dalam peristiwa-peristiwa khusus. Penyimpangan dari pola tata ruang kota yang biasanya terjadi, termasuk di Jakarta, adalah penyalahgunaan tempat pemukiman hunian untuk dijadikan pusat kegiatan bisnis dan perdagangan, untuk kegiatan-kegiatan hiburan, industri manufaktur dan produksi; atau, wilayah-wilayah bisnis dan perdagangan dijadikan se-

bagai tempat hunian, dan wilayah-wilayah kosong dimukimi sebagai wilayah hunian.

Perubahan-perubahan yang telah terjadi dalam lingkungan fisik kota, seperti tersebut di atas, tidak selamanya merupakan akibat dari sebab-sebab tersebut dan tidak selamanya berdampak negatif. Di samping faktor penambahan jumlah penduduk yang tidak terkendali, faktor-faktor lainnya juga turut memainkan peranannya dalam menciptakan perubahan-perubahan fisik dan tata ruang kota. Faktor-faktor tersebut adalah diadopsinya teknologi modern dan sistem ekonomi yang kapitalistik atau diadopsinya corak kebudayaan baru sehingga konsep-konsep mengenai ruang dan penataannya, pemanfaatannya, fungsi-fungsi dan pendistribusiannya, pemilikan dan nilai-nilai komoditinya bagi kegiatan-kegiatan manusia penghuninya juga ikut harus diubah sesuai dengan perubahan kebudayaan tersebut. Perubahan dalam penataan fisik ruang kota pada masa sekarang biasanya menghasilkan corak fisik kota yang modern, sehingga fungsi-fungsi yang ada dalam kota tersebut dapat berjalan dengan baik tanpa tumpang tindih dalam pengaturan maupun dalam kegiatan-kegiatan-nya, sehingga memberikan kesan bersih, rapi, teratur, dan efisien dalam penggunaan waktu, tenaga, dan biaya.

Pada masa kini di Jakarta, di mana ekonomi yang kapitalistik dan berorientasi pasar itu menjadi bagian utama dari kehidupan perkotaan, semua sumber daya alamiah maupun buatan ditransformasikan menjadi modal untuk berbagai kegiatan bisnis dan perdagangan. Yang terutama tampak menonjol adalah pemanfaatan tanah dan ruang-ruang kosong untuk dijadikan rumah sewa atau dijual atau untuk kepentingan bisnis dan perdagangan. Penggolongan sosial secara vertikal, berdasarkan atas kemajuan ekonomi dan model acuan kehidup-

an ekonomi di Jakarta, menjadi lebih kompleks dan tajam daripada sebelumnya. Lapisan sosial teratas adalah mereka yang tergolong sangat kaya, yaitu para pemilik modal atau yang biasa disebut konglomerat, dan lapisan sosial terbawah adalah pegawai-pegawai golongan rendah, buruh-buruh harian dan serabutan, pedagang-pedagang kakilima, dan tentu saja mereka yang setengah menganggur yang hidup menumpang pada keluarga masing-masing.

Pola kehidupan sehari-hari warga Jakarta adalah merupakan hasil perpaduan asal etnik dan kebudayaan dengan golongan atau lapisan sosial masing-masing. Di satu pihak pola-pola kehidupan berdasarkan kemampuan ekonomi tersebut tampak penting dan menonjol, sedangkan pada kutub yang lain asal etnik dan kebudayaannya tampak menonjol melampaui batas-batas identitas lapangan sosialnya. Tipe rumah dan wilayah pemukiman yang dihuni dapat menjadi acuan bagi identitas dari golongan sosial-ekonomi dari si penghuninya, begitu juga mempunyai atau tidak mempunyai mobil dan macam mobil serta jumlah yang dipunyai. Perangkat pakaian dan gaya berbicara atau bertindak juga dapat menjadi acuan identifikasi golongan sosial-ekonomi pelakunya. Masing-masing golongan sosial ini mempunyai tempat-tempat berbelanja sendiri sesuai dengan selera dan kemampuan ekonomi yang dipunyainya. Mereka juga mempunyai selera hiburan, tempat-tempat hiburan dan rekreasi sendiri, selera makan dan tempat-tempat makan yang berbeda antara satu golongan sosial dengan golongan sosial lainnya, dan berbagai pola kehidupan yang berbeda-beda.

Di lain pihak, pola kehidupan warga masyarakat Jakarta juga mengacu pada kebudayaan asal atau etnik dan keyakinan agama

masing-masing sebagaimana terwujud dalam penataan ruang dalam rumah mereka dan dalam berbagai kegiatan upacara lingkaran hidup. Perwujudan dari asal dan kesukubangsaan ini juga tampak dalam berbagai bentuk selera makan dan makanan yang dimakan, selera hiburan yang bercorak etnik, dan dalam berbagai pola tindakan di tempat-tempat umum seperti di pasar atau di kendaraan-kendaraan umum. Kota Jakarta juga menyediakan jasa pelayanan makan dan minum serta hiburan yang bercorak suku bangsa atau etnik tersebut. Begitu juga berbagai hiburan etnik, yang biasanya lebih banyak dipertunjukkan dalam peristiwa-peristiwa lingkaran hidup daripada untuk umum.

Keanekaragaman masyarakat dan kebudayaannya juga dapat ditelusuri melalui perbedaan generasi atau usia. Selera makan, minum, hiburan, kesenian, gaya berpakaian di Jakarta disajikan menurut kategori umur atau generasi dan menurut *fashion* atau mode mutakhir. Di satu pihak dorongan-dorongan selera ini juga diaktifkan untuk dimanfaatkan sebagai peluang-peluang bisnis pemenuhan kebutuhan-kebutuhan selera. Baik selera yang berbeda karena perbedaan golongan sosial, karena asal etnik dan daerah, dan karena usia, kesemuanya ini telah menjadikan kota Jakarta sebagai pusat kegiatan bisnis dan terwujud dalam penataan ruang-ruangnya. Sebagian dari kegiatan-kegiatan bisnis tersebut saling mempengaruhi, sebagian lainnya berdiri sendiri yang mengakomodasi segala golongan lapisan sosial, umur dan asal etnik. Kegiatan-kegiatan bisnis ini biasanya juga mengambil tempat sesuai dengan suasana lingkungan dari tempat-tempat umum yang bersangkutan. Restoran mewah dibangun di kawasan tempat umum bagi golongan elite di salah satu ba-

ngunan gedung di Jalan Sudirman, misalnya; sedangkan warung Tegal atau bakul nasi melakukan kegiatan-kegiatannya dalam lingkungan tempat umum bagi golongan berpenghasilan rendah seperti di lapangan parkir hotel atau perkantoran.

Tempat-tempat umum dan kebudayaannya yang bercorak egalitarian, individualistik, anomi, transien, dan tawar-menawar kekuatan sosial, ekonomi, jasa, dan fisik tampaknya berkembang secara luas di kota Jakarta dan dominan dalam kehidupan sehari-hari. Polanya yang dominan tersebut dalam kegiatan-kegiatan yang penuh dengan kerumunan orang, tumpukan barang, dan kesibukan lalu lintas dapat memberikan kesan bahwa kehidupan di Jakarta tidak akrab dan penuh dengan suasana keterasingan. Pola-pola kebudayaan umum kota Jakarta tersebut juga tampak mewarnai pola-pola kehidupan dan kegiatan sehari-hari di pemukiman-pemukiman di Jakarta; baik pemukiman elite, real-estate, pemukiman kampung yang heterogen, maupun pemukiman kumuh.

Pemukiman dan Kehidupan Sosial Budaya

Salah satu kebutuhan primer yang diperlukan manusia untuk melindungi tubuhnya dari iklim dan cuaca adalah rumah. Sesungguhnya rumah bukan hanya sebagai tempat berlindung tetapi juga sebagai perluasan dari jati dirinya, sebagai tempat berkembang biak dan memaniusiakan anak-anak yang dilahirkan sesuai dengan pedoman moral dan etika yang ada dalam kebudayaan. Secara lebih khusus, untuk daerah perkotaan dan lebih-lebih lagi untuk Jakarta, rumah adalah komoditi, yang juga dapat dijadikan modal sebagai jaminan hutang di bank dan sebagai

tempat usaha industri rumah tangga atau melakukan kegiatan-kegiatan bisnis, atau disewa-kontrakkan.

Sebuah rumah adalah sebuah satuan hunian yang merupakan sebuah dunia kehidupan tersendiri. Sebuah rumah biasanya dihuni oleh sebuah keluarga, walaupun dapat juga dihuni oleh seorang bujangan, atau oleh sekumpulan bujangan, atau oleh sebuah keluarga-luas atau juga oleh lebih dari sebuah keluarga. Pemukiman adalah kumpulan rumah-rumah yang mengelompok dalam sebuah satuan wilayah dan yang dilengkapi dengan berbagai fasilitas umum: listrik, telepon, jaringan jalan, selokan-selokan air limbah, tempat-tempat sampah, tempat beribadah, lapangan terbuka, tempat anak-anak bermain, fasilitas untuk dapat memperoleh kebutuhan makan-minum sehari-hari dan jaminan keamanan dan kesehatan. Di daerah perkotaan sebuah pemukiman terwujud karena: (1) kepentingan individual atau keluarga untuk membangun dan/atau menempati sebuah rumah di wilayah tersebut dengan alasan murah, aman, dekat dengan tempat bekerja, dengan sekolah anak-anak, mempunyai nilai tambah bila dijual atau disewa-kontrakkan; (2) membeli sebuah rumah di antara rumah-rumah yang dibangun oleh dan ditawarkan pengusaha real-estate, rumah-rumah yang dijamin bebas dari pengusuran; (3) membeli/cicil-sewa rumah atau flat yang telah dibangun oleh Perumnas; (4) membangun rumah di tanah kosong dan membangun rumah-rumah lainnya untuk disewa-kontrakkan kepada orang lain atau dijual; dan (5) menyewa-kontrak kamar atau rumah, baik rumah di pemukiman yang sah maupun pemukiman liar.

Pemukiman di Jakarta tumbuh dari pemukiman-pemukiman atau kampung-kampung tua yang sudah ada di zaman Hindia

Belanda, atau dibangun di tanah-tanah negara atau tanah-tanah milik bekas tuan tanah, atau dibangun secara liar di sepanjang rel kereta api, sepanjang bantaran sungai, atau di tanah-tanah kosong yang tidak jelas diketahui pemilikan dan peruntukannya. Dengan demikian, di Jakarta terdapat pemukiman yang sah dan pemukiman liar. Berbeda dengan pemukiman yang sah, pemukiman liar biasanya tidak dilengkapi dengan fasilitas-fasilitas umum yang memadai. Pemukiman-pemukiman, baik yang sah maupun yang liar, cenderung untuk terus berkembang karena pertambahan jumlah penduduknya yang datang menetap, dan terutama karena pemukiman tersebut berdekatan dengan tempat mereka bekerja. Pemukiman seperti ini biasanya dihuni secara mayoritas oleh mereka yang tergolong lapisan sosial bawah, yang biasanya bekerja sebagai buruh-buruh pabrik atau kegiatan-kegiatan industri yang sejenis.

Pemukiman-pemukiman yang terletak di dekat pabrik atau berbagai kegiatan industri cenderung dihuni oleh golongan lapisan sosial bawah, mempunyai tingkat mobilitas penduduk yang tinggi, padat huniannya, dan karena kurang atau tidak memadainya fasilitas-fasilitas umum yang tersedia cenderung untuk menjadi kumuh. Pengertian kumuh mengacu pada adanya kondisi lingkungan pemukiman yang serba kotor, tidak teratur dan tidak terawat dengan baik. Pemukiman yang ada di Jakarta, yang terwujud dari perkembangan kampung-kampung tua, juga cenderung menjadi kumuh karena tingkat kepadatan hunian yang tinggi dengan tingkat kemiskinan yang tidak ada harapan untuk terentaskan (lihat Suparlan, 1991, 1992). Kekumuhan dari pemukiman tua, seperti yang terdapat di kelurahan Kampung Melayu, Jatinegara, tampak lebih berat diderita oleh warganya daripada keku-

muhan yang terdapat dalam pemukiman liar yang baru dibangun. Sebab utama dari keberatan beban kekumuhan tersebut adalah karena tingkat kepadatan hunian sudah sedemikian tingginya sehingga tidak ada lagi lahan atau ruang kosong yang dapat digunakan untuk memulai melakukan penyegaran dari kekumuhan tersebut.

Corak pemukiman lainnya yang terdapat di kota Jakarta adalah pemukiman yang tidak kumuh, walaupun mempunyai tingkat kepadatan yang cukup tinggi. Pemukiman seperti ini biasanya dibangun setelah tahun 1950-an, dibangun di atas tanah bekas milik tuan tanah atau di atas tanah-tanah kaveling yang digunakan untuk menampung mereka yang tergusur oleh pembangunan jalan atau fasilitas umum lainnya di kota Jakarta. Di samping itu, pemukiman yang tidak kumuh mencakup pemukiman-pemukiman yang dibangun oleh Perumnas, kompleks perumahan pegawai negeri dan ABRI, serta yang dibangun oleh real-estate, pemukiman elite dari zaman sebelum Perang Dunia II, kota satelit Kebayoran Baru, dan pemukiman-pemukiman yang dibangun oleh perusahaan-perusahaan real-estate. Pemukiman elite ini dapat digolongkan sebagai pemukiman mewah.

Di samping penggolongan pemukiman di Jakarta berdasarkan atas tingkat kemampuan ekonomi para warganya, yang terwujud dalam kondisinya yang kumuh atau tidak kumuh dan/atau yang mewah, pemukiman di Jakarta mempunyai ciri-cirinya yang heterogen secara ekonomi. Artinya, di setiap pemukiman yang tergolong sebagai pemukiman golongan lapisan sosial rendah selalu terdapat mereka yang secara ekonomi berada di lapisan sosial yang lebih tinggi. Begitu juga sebaliknya, yaitu dalam setiap pemukiman yang tergolong menengah selalu ada

penghuninya yang tergolong dalam lapisan sosial lebih rendah atau lebih tinggi. Bahkan dalam pemukiman mewah Pondok Indah, pihak real-estate menyediakan bagian khusus dari wilayah pemukiman tersebut untuk dapat ditempati oleh para penghuni yang kemampuan ekonominya lebih rendah.

Kalau dalam zaman penjajahan Belanda pemukiman kampung-kampung pribumi cenderung untuk dihuni oleh mereka yang mempunyai asal etnik dan daerah yang sama, maka dalam zaman republik sekarang ini tidak ada pemukiman-pemukiman yang secara heterogen dihuni oleh mereka yang berasal dari etnik atau suku bangsa yang sama. Corak pengelompokan etnik atau suku bangsa yang homogen yang ada dalam sebuah pemukiman adalah terbatas dalam wilayah-wilayah ketetanggaan. Sehingga dalam sebuah pemukiman yang terwujud sebagai sebuah kelurahan atau RW, yang warganya beranekaragam corak asal etniknya, terdapat sebuah bagian pemukiman yang terbatas yang pengelompokan hunian warganya mencirikan asal etnik atau suku bangsa yang sama. Secara singkatnya dapat dikatakan bahwa pemukiman penduduk kota Jakarta yang terwujud sebagai kelurahan-kelurahan atau sebagai kampung-kampung, pada umumnya dihuni oleh warga yang heterogen asal etnik dan kedudukan sosial-ekonominya. Heterogenitas ini memperlihatkan kecenderungan-kecenderungan: (1) adanya mayoritas warga pemukiman yang berasal dari satu etnik atau daerah asal yang sama; (2) adanya komposisi asal etnik yang seimbang di antara para warga pemukiman tersebut; (3) identitas etnik atas asal daerah dari para warga pemukiman yang bersangkutan tidak penting dan tidak relevan dalam kehidupan sehari-hari. Corak heterogenitas dan kedudukan sosial-ekonomi para warga yang menghuni pemukiman-pemukiman di

kota Jakarta juga mempunyai kecenderungan-kecenderungan yang sama dengan model heterogenitas etnik para warga pemukiman, seperti tersebut di atas.

Gejala yang pada akhir-akhir ini tampak menonjol dalam kehidupan di kota Jakarta adalah munculnya perumahan atau pemukiman real-estate yang eksklusif dan begitu juga apartemen-apartemen mewah yang juga eksklusif. Pemukiman real-estate dan apartemen mewah tersebut diserbu untuk dimiliki oleh mereka yang tergolong lapisan atas atau elite dan terutama oleh mereka yang tergolong keturunan Cina atau disewakontrak oleh anggota-anggota perwakilan asing. Ciri-ciri yang mencolok dari hunian mewah ini adalah: (1) keamanan penghuninya dijamin oleh staf keamanan yang terpercaya; (2) privasi atau kebebasan dalam kesendirian dijamin oleh pola penataan ruang pemukiman dan oleh staf keamanan; (3) fasilitas-fasilitas umum yang eksklusif tersedia; dan (4) nilai jualnya lebih tinggi daripada nilai belinya.

Berbeda dengan kehidupan lapisan sosial atas yang eksklusif seperti tersebut di atas, kehidupan warga pemukiman yang tergolong kumuh seperti yang terdapat di kelurahan Kampung Melayu, Jatinegara yang pemukimannya sudah ada sejak zaman Hindia Belanda dan di kelurahan Kapuk, Cengkareng yang merupakan pemukiman liar yang sedang tumbuh dan berkembang, memperlihatkan adanya pola-pola seperti: (1) tingkat kepadatan penduduk dan perdempetan hunian sehingga tidak ada sedikitpun ruang kosong yang tersisa; (2) rumah sebagai pusat dan penggerak kehidupan ekonomi penghuninya, atau keluarga sebagai satuan produksi, mirip dengan ciri-ciri mendasar masyarakat agraris; (3) rumah sebagai tempat hunian, sekaligus tempat bekerja untuk

menghasilkan uang (dimanfaatkan sebagai warung, untuk kegiatan pembuatan makanan-makanan kecil, dan berbagai industri rumah tangga lainnya); (4) rumah dan halaman rumah adalah tabungan, yang sewaktu-waktu dapat disewa-kontrakkan atau kalau memang perlu dapat dijual; (5) tanah adalah modal yang sangat menguntungkan dengan cara dijadikan rumah-rumah kontrakkan; (6) kegiatan-kegiatan oleh anggota keluarga, terutama oleh anak-anak, turut membantu pendapatan ekonomi rumah tangga walaupun hanya cukup untuk tambahan biaya hidup saja; (7) ruang-ruang hunian begitu padatnya sehingga tidak cukup tempat bagi anak yang masih sekolah untuk dapat belajar secara bersungguh-sungguh; (8) ruang-ruang di pemukiman, terutama di Kampung Melayu, hampir dapat dikatakan tidak ada yang kosong lagi, sehingga anak-anak cenderung untuk pergi ke jalan raya untuk bermain; dan (9) walaupun hubungan ketetanggaan begitu dekatnya karena tingginya tingkat kepadatan hunian, tetapi para orang dewasa atau orang tua cenderung untuk mengurus diri sendiri atau masa bodoh dengan urusan orang lain yang menjadi tanggungannya, kecuali kalau ada malapetaka atau kematian. Perkecualian dari kecenderungan ini adalah para orang muda dan anak-anak yang cenderung untuk bergerombol di antara sesamanya dan lebih banyak menghabiskan waktu mereka di jalanan atau tempat-tempat umum, setelah mereka dapat menghindari tuntutan untuk membantu kerja orang tuanya.

Dari uraian-uraian seperti tersebut di atas mengenai kehidupan di pemukiman baik yang mewah dan eksklusif maupun yang tergolong lapisan sosial bawah, terdapat pola-pola yang mendasar dari kebudayaan Jakarta yang mempunyai kecenderungan sebagai pedoman bagi kehidupan para warga Jakar-

ta. Pola-pola tersebut adalah: (1) uang amat penting karena dengan uang berbagai fasilitas dapat diperoleh; dan (2) memikirkan diri sendiri, egosentrisme, dan individualisme yang negatif karena masa bodoh dengan urusan orang lain atau masyarakatnya. Ciri-ciri di pemukiman-pemukiman di Jakarta ini memperlihatkan bahwa pemukiman-pemukiman yang ada tersebut tidak dapat dikatakan sebagai komunitas, tetapi lebih tepat bila dinamakan sebagai kumpulan orang-orang yang secara bersama-sama hidup dalam sebuah satuan hunian pemukiman yang sama. Kesan seperti ini juga dikemukakan oleh Murray (1992) dari hasil penelitiannya di Manggarai, Jakarta Selatan.

Kesimpulan

Tokoh budayawan Mochtar Lubis (1977) pernah mengatakan bahwa Jakarta mempunyai corak kehidupan yang penuh kontras. Apa yang dikemukakannya sejalan dengan apa yang telah ditunjukkan dan dibahas dalam tulisan ini. Sesungguhnya, tulisan ini tidak menganalisa dampak sosial budaya pengembangan penduduk dan tata ruang Jakarta, tetapi menunjukkan dengan bukti-bukti mengenai perwujudan dari dampak sosial budaya tersebut. Pola-pola kehidupan yang penuh kontras tersebut ditandai oleh: adanya penekanan pentingnya uang, anomie, transien, dan individualisme yang negatif di satu pihak, sedangkan di pihak lainnya ditandai oleh adanya rasa kebangsaan dan solidaritas sosial dalam kebersamaan yang primordial. Di samping itu, kontras tersebut dapat diterjemahkan sebagai keanekaragaman dalam corak masyarakat dan kebudayaan Jakarta. Di satu pihak, terdapat berbagai kelompok suku bangsa atau etnik yang secara aktif masih mengekspresikan kesukubangsaan dan solidaritasnya, melalui pola-

pola menetap di pemukiman-pemukiman, perkumpulan-perkumpulan keagamaan, sosial, ekonomi, dan kekerabatan, serta melalui upacara lingkaran hidup. Tetapi di lain pihak juga terdapat pola-pola kebudayaan yang menunjukkan memudarnya kesukubangsaan ini, sebagaimana terwujud dalam pola-pola menetap di pemukiman dan berbagai kegiatan sosial yang ada di pemukiman-pemukiman.

Sebaliknya, kontras yang tampaknya akan lebih menonjol di masa mendatang dalam kehidupan sosial budaya masyarakat Jakarta adalah perbedaan sosial yang didasarkan oleh adanya perbedaan kemampuan ekonomi, dan terutama oleh perbedaan kemampuan pemilikan modal dan penguasaan pengaturan atas berbagai sumber-sumber daya yang ada di Jakarta. Gejala ini tampak menonjol dalam berbagai pola kehidupan warga masyarakat yang berbeda-beda kemampuan sosial-ekonominya, dan terutama disemangati oleh pentingnya uang dalam kehidupan sehari-hari di Jakarta. Anomi, transien, egosentrisme akan menjadi landasan bagi berkembang suburnya kompetisi untuk memperoleh uang dan penguasaan pengaturan sumber-sumber daya. Intensitas dari kompetisi ini tampaknya akan didorong oleh kenyataan bahwa kota Jakarta masih akan kebanjiran pendatang-pendatang baru di wilayah-wilayah lainnya di Indonesia.

Gejala yang paling mengkhawatirkan dari hasil penelitian di lapangan (lihat Suparlan, 1991, 1993), adalah memudarnya rasa kemanusiaan, etika, dan adab dalam tindakan-tindakan sehari-hari terutama di antara mereka yang tidak saling mengenal. Gejala ini terutama terwujud di tempat-tempat umum, tetapi juga telah menampakkan dirinya dalam kehidupan dipemukiman dari mereka yang tergolong lapisan sosial bawah, se-

bagaimana telah dibahas dalam tulisan ini. Pemukiman di Jakarta, tidak dapat dikatakan sebagai sebuah komunitas karena tidak dapat menunjukkan adanya komunitas, atau suatu solidaritas sosial yang berlandaskan pada perasaan yang mendalam mengenai keanggotaan seseorang dalam komunitas yang bersangkutan. Sebab-sebab dari adanya dan berkembangnya gejala ini, adalah: (1) penekanan pada uang dan egosentrisme yang berlebihan; (2) tingkat kepadatan hunian pemukiman yang tinggi yang diakibatkan oleh pengembangan kependudukan yang tidak terkendali sehingga ruang-ruang pemukiman tidak mungkin lagi dapat berfungsi dan menampung kegiatan-kegiatan sosialisasi dan pendidikan anak yang mengembangkan kemanusiaan, etika, moral, dan adab; (3) kemiskinan yang diderita oleh sebagian dari warga pemukiman; (4) dominannya kebudayaan umum-lokal Jakarta yang ditandai oleh ciri-cirinya yang anomi, transien, dan menekankan tawar-menawar benda, jasa, dan uang dengan pilihan-pilihan yang rasional; (5) keluarga tidak lagi dapat menjalankan fungsi-fungsinya dalam sosialisasi anak, dan orang tua juga tidak lagi mempunyai waktu dan tenaga serta biaya untuk itu.

Para pemikir dan ahli mengenai masalah-masalah perkotaan, antara lain, Nisbet 1962, membuat kesimpulan bahwa fungsi pemukiman sebagai sebuah komunitas perkotaan amatlah penting dalam turut mengendalikan dan merawat keteraturan kehidupan perkotaan. Karena tantangan-tantangan yang anti-manusiawi dan anti-sosial yang berkembang dalam kehidupan perkotaan tidak mungkin akan dapat diatasi semata-mata oleh peraturan perundangan ataupun oleh kekerasan. Karena, melalui komunitas yang berfungsi sebagai rumah dan sebagai keluarga, para warganya akan dibesarkan

untuk menjadi manusia, warga masyarakat, warga negara, dan individu yang bertanggung jawab atau yang anti-sosial tergantung pada pola kebudayaan dan kehidupan sosial yang dipunyai oleh komunitas tersebut. Bila sebuah pemukiman perkotaan tidak mewujudkan dirinya sebagai sebuah komunitas dan sebaliknya justru memperlihatkan ciri-ciri kehidupan sosialnya yang mengacu pada kebudayaan umum, maka hasil sosialisasi pemukiman tersebut adalah individu-individu

yang anti-sosial. Sebaliknya, bila pemukiman tersebut berfungsi sebagai komunitas yang merupakan besaran dari fungsi-fungsi keluarga, maka komunitas tersebut akan dapat menghasilkan individu-individu yang mempunyai rasa tanggung jawab sosial dan moral sebagai warga masyarakat dan sebagai warga negara. Masalah ini, saya kira, yang patut kita pikirkan bersama dalam upaya menyongsong hari esok Jakarta yang lebih baik daripada sekarang.

KEPUSTAKAAN

- Belcher, E.M. 1972. *Advocacy Planning for Urban Development*. New York: Praeger.
- Braidwood, E.J. dan G.R. Wiley (eds.). 1962. *Courses Toward Urban Life*. Chicago: Aldine.
- Bruner, E.M. 1974. *The Expression of Ethnicity in Indonesia*. Dalam "Urban Anthropology" (diedit oleh A. Cohen). London: Tavistock.
- Castles, L. 1967. *Ethnic Profile of Jakarta*. Indonesia 1, no. 1, 153-204.
- de Haan, F. 1937. *Oud Batavia*. Bandung: s'Gravenhage.
- Furnival, J. 1939. *Netherlands India: A Study of Plural Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gist, P.N. dan S.F. Fava. 1969. *Urban Society*. New York: Thomas Y. Crowell.
- Jacobs, J. 1969. *The Economy of the Cities*. New York: Random.
- Lubis, M. 1977. "Jakarta Penuh Kontras". *Prisma* 6, no. 5.
- Mumford, L. 1961. *The City in History*. New York: Harcourt.
- Murray, J. 1991. *No Money, No Honey: A Study of Street Traders and Prostitutes*. New York: Oxford.
- Nas, P.J.M. 1984. *Kota di Dunia Ketiga*. Jilid 2. Jakarta: Bhratara.
- Nisbet, R.A. 1962. *Community and Power: A Study of Ethics of Order and Freedom*. New York: Oxford.
- Shank, A. dan R.W. Conant. 1975. *Urban Perspectives: Politics and Policies*. Boston: Holbrook.
- Shapiro, L. 1971. *Man, Culture, and Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Suparlan, P. 1984. "Kebudayaan dan Pembangunan". *Media IKA* 10, no. 12.
- . 1986. "Latar Belakang Budaya Orang Betawi". *Media IKA* 12, no. 15.
- . 1991. *Laporan Penelitian Rumah dan Pemukiman Kumuh*. Jakarta: Departemen Sosial RI-Laboratorium Antropologi, Universitas Indonesia.
- . 1992. *Pemukiman Kumuh dan Kebudayaan Kemiskinan: Permasalahan Pendefinisian, Ruang Lingkup, dan Penanggulangannya*. Pertemuan HIPPIIS Aceh, Universitas Syiah Kuala, 12 Agustus 1992.
- . 1993. "Masalah Pemukiman Penduduk Perkotaan". Seminar Pola Persebaran Penduduk di Daerah Perkotaan. Kantor Menteri Negara Kependudukan, Bandung, 26-27 November 1993.
- Wertheim, W.F. dkk. 1958. *The Indonesian Town*. The Hague: van Hoeve.

Gejala Modernisasi dan ''Krisis Budaya'' pada Kegiatan Nelayan Tangkap

Tri Pranadji

Pendahuluan

PEMBANGUNAN ekonomi nasional memberikan kondisi yang cukup baik bagi perkembangan ekonomi pasar pada kegiatan nelayan tangkap. Pada dua dekade terakhir, perkembangan pemasaran hasil nelayan tangkap memberi rangsangan yang relatif besar terhadap timbulnya ''gejala modernisasi'' pada kegiatan kenelayanannya. Pertanyaan yang perlu dijawab antara lain adalah: ''Apakah dengan gejala modernisasi ini kegiatan nelayan akan diuntungkan ataukah sebaliknya?

Tulisan ini bertujuan untuk menguji atau mengulas sebuah proposisi yang menyatakan bahwa ''gejala modernisasi yang pesat pada kegiatan nelayan tangkap tidak otomatis diikuti oleh perkembangan budaya masyarakat secara sehat''. Pembahasan makalah ini bertitik tolak dari kajian aspek pemasaran hasil perikanan tangkap. Adapun lokasi kasus yang dipilih adalah Jawa Timur, Sumatera Utara dan Sulawesi Selatan.

Sistematika makalah ini disusun mengikuti uraian tiga bahasan. *Pertama*, dilakukan bahasan tentang munculnya gejala modernisasi yang diakibatkan oleh pengaruh pasar. *Kedua*, dibahas adanya kaitan antara pemanfaatan teknologi peralatan tangkap dengan tingginya eksploitasi sumber daya (stok ikan) di laut, yang pada gilirannya hal ini menciptakan ketegangan-ketegangan sosial yang mengarah pada ''krisis budaya''. *Ketiga*, dibahas pentingnya upaya meredam ''krisis budaya'' dengan mengaktifkan lembaga lokal, seperti lembaga *patron-client*.

Metodologi

Kerangka Pemikiran

Suatu kerangka pemikiran yang menunjukkan adanya gejala modernisasi dan ''krisis budaya'' (istilah lain dari *cultural lag*) dapat ditunjukkan pada Gambar 1. Anggapan umum yang bisa diterima adalah pada dasarnya masyarakat, termasuk masyarakat

nelayan tangkap, mengalami proses perubahan ("evolusi transformasi") ke arah yang lebih maju dan kompleks (Poensioen, 1969; Maciver dan Page, 1962; dan Polanji, 1957). Perubahan yang relatif cepat, terutama setelah memasuki abad 20, dicirikan oleh pengaruh penerapan teknologi dan berkembangnya ekonomi pasar. Berger (1990) menunjukkan bahwa pengaruh pasar dan teknologi secara simultan menggerakkan masyarakat ke arah modernisasi.

Gejala "krisis budaya" atau *cultural lag*, menurut Ogburn dalam Maciver dan Page (1962) ditunjukkan oleh adanya ketidakseimbangan dalam masyarakat, terutama yang disebabkan oleh melesatnya teknologi yang kurang diikuti oleh perubahan nilai budayanya. (Dalam konteks ini nilai budaya dipandang sebagai budaya nonmaterial, sedang teknologi sebagai budaya material). Peluang munculnya gejala "krisis budaya" ini semakin besar, jika faktor teknologi yang menggerakkan perubahan masyarakat berasal dari luar (*import*), atau dari sistem masyarakat luar yang ciri atau tingkat perkembangan budayanya tidak sama. Berdasar pemikiran Steward (1976), maka evolusi masyarakat umumnya sukar menghapus inti budayanya, *cultural core*, di mana setiap masyarakat mempunyai inti budaya yang khas.

Mengapa gejala modernisasi bisa menyebabkan "krisis budaya", hal ini bertolak dari pendapat bahwa modernisasi seringkali tidak persis sama dengan pembangunan. Beberapa pemikir, seperti Sajogyo (1979), Dube (1988), dan Schoorl (1991) sedikit banyak membedakan pengertian antara modernisasi dan pembangunan. Pengertian modernisasi lebih banyak diwarnai oleh gejala perubahan teknologi dan berkembangnya

ekonomi pasar. Sedang pembangunan pengertianya juga menekankan adanya perubahan struktur masyarakat. Gejala "krisis budaya" muncul terutama disebabkan oleh proses modernisasi ("teknologi dan kapital") tidak diikuti dengan perubahan struktur masyarakat. Keadaan ini ditunjukkan oleh besarnya pengaruh desakan "budaya global", yang sarat diwarnai ekonomi uang ("pasar"), terhadap "budaya lokal" yang masih berciri tradisional.

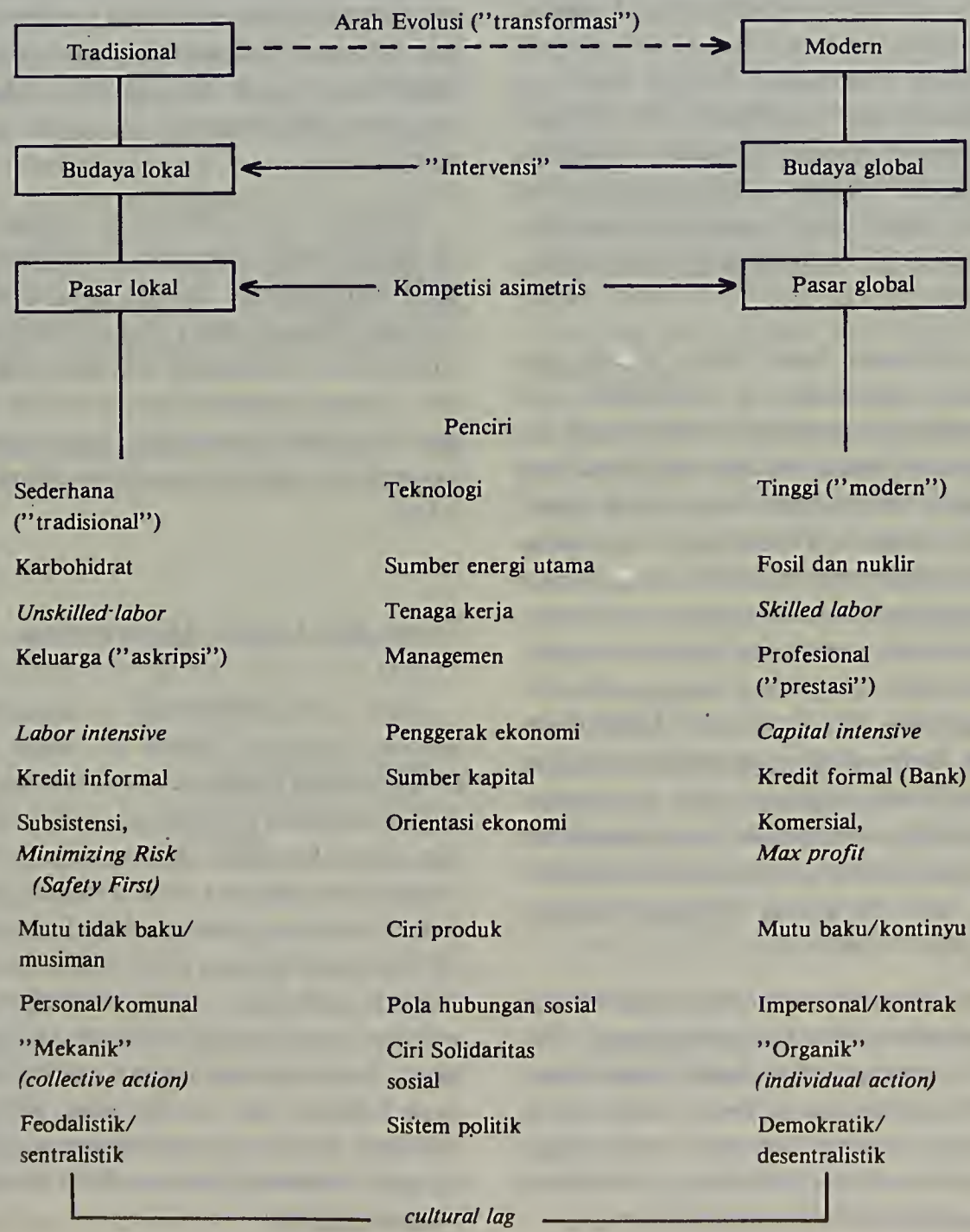
Gejala "krisis budaya" akibat modernisasi ("teknologi") dapat ditelusuri dari beberapa penciri seperti yang ditunjukkan pada Gambar 1. Pada kasus masyarakat nelayan tangkap di Indonesia, gejala modernisasi dapat diindikasikan dengan perkembangan motorisasi, ukuran kapal, dan alat tangkap (jaring). Gejala "krisis budaya" dihipotesakan terjadi pada masyarakat nelayan, di mana segolongan (minoritas) tertentu nelayan telah menggunakan jenis alat tangkap yang canggih, ukuran kapal lebih besar, dan penggunaan motor penggerak berkekuatan besar.

Data dan Analisis

Pengambilan data dilakukan melalui pengamatan langsung di lapangan. Lokasi propinsi yang dikunjungi adalah lokasi konsentrasi di mana kegiatan nelayan tangkap rakyat cukup ekonomis seperti di Propinsi Jawa Timur (mewakili Jawa), Sumatera Utara (mewakili Indonesia Bagian Barat = IBB), dan Sulawesi Selatan (mewakili Indonesia Bagian Timur = IBT). Pada masing-masing lokasi propinsi diamati dua jenis alat tangkap yang berbeda teknologinya, yaitu berteknologi tinggi (*purse seine* atau *mini-purse seine*) dan berteknologi rendah (misalnya:

Gambar 1

GEJALA MODERNISASI YANG MENGANDUNG KETIDAKSEIMBANGAN
("KRISIS BUDAYA") PADA MASYARAKAT LOKAL



jaring insang atau *gillnet*).

Berdasar jenis teknologi alat tangkap dan ukuran kapal di beberapa contoh lokasi yang diteliti dapat digolongkan sebagai berikut:

- (1) Dalam kasus Sumatera Utara, dipilih dua lokasi kecamatan yang berbeda jenis alat tangkap dan teknologinya. Kecamatan Pangkalan Berandan (Langkat) dianggap masih mewakili nelayan tangkap *tradisional*, dengan jenis alat tangkap relatif sederhana, yaitu: *gillnet*/*trammelnet*. Sedang kecamatan Belawan mewakili nelayan tangkap *modern*, di mana kapal yang dioperasikan berukuran besar dan dengan jaring cincin (*purse seine*).
- (2) Untuk kasus Jawa Timur, dipilih dua lokasi kecamatan di kabupaten Lamongan, yaitu kecamatan Brondong dan Paciran. Walaupun dari segi lokasi bisa diambil perusahaan mana yang relatif lebih modern (Brondong) dan mana yang lebih tradisional (Paciran), namun pembagian menurut jenis alat lebih mencerminkan pemisahan yang lebih jelas. Nelayan tangkap yang menggunakan jaring *gillnet* dan perahu kecil (ABK di bawah 10 orang) dianggap nelayan tangkap *tradisional*. Sedang yang menggunakan jaring cincin (*mini purse seine*) dan perahu bermotor cukup besar (ABK lebih dari 10 orang) dianggap nelayan tangkap *modern*.
- (3) Pada kasus Sulawesi Selatan, dipilih satu kabupaten, yaitu kabupaten Barru. Jenis alat tangkap yang dipilih hanya satu, yaitu jaring cincin (*mini purse seine*) dengan perahu bermotor cukup besar (ABK 10 orang). Di lokasi ini nelayan tangkapnya digolongkan *modern*.

Wawancara dengan responden dilakukan dengan pertanyaan semi-terstruktur, dan informasi/data direkam dalam bentuk catatan harian. Informasi kualitatif dinilai sama berharganya dengan informasi kuantitatif. Para responden yang diwawancarai antara lain: nelayan pemilik (besar/kecil), nelayan pekerja berkeahlian (misalnya: *tekong* atau *nakhoda*), nelayan pekerja tidak berkeahlian, pemuka masyarakat, dan pejabat setempat. Prinsip "triangulasi" dan pemilihan responden, untuk memperoleh informasi yang *valid* dan *reliable*, mendapat pertimbangan serius.

Analisis data dilakukan dengan cara membandingkan kejadian antarlokasi dan jenis alat tangkap. Bentuk analisis dengan bantuan tabulasi silang dua arah dipandang cukup bisa menjelaskan masalah yang dibahas. Analisis deskriptif dan kualitatif dianggap cukup bisa diandalkan untuk penarikan kesimpulan dan perumusan implikasi kebijakan.

Pasar dan Gejala Modernisasi

Dari hasil pengamatan di lapangan diperoleh informasi bahwa di setiap lokasi hampir semua komoditas hasil nelayan tangkap rakyat tidak dikonsumsi sendiri, melainkan dijual ke pasar. Akibat terus berkembangnya kemampuan pasar domestik, antarpulau dan ekspor, jarang sekali dijumpai hasil tangkapan nelayan tidak terjual di pasar. Semakin terbukanya jalur transportasi, tersedianya teknologi penyimpanan dan pengolahan, meningkatnya jumlah penduduk dan daya belinya, dan peningkatan preferensi terhadap ikan laut menyebabkan permintaan pasar terhadap hasil perikanan tangkap terus meningkat.

Pasar tujuan setiap lokasi nelayan tangkap atau pusat produksi umumnya agak khas. Tabel 1 menjelaskan orientasi pasar tujuan pada masing-masing lokasi nelayan tangkap. Tampak bahwa nelayan tangkap di Sumatera Utara relatif lebih banyak memasarkan hasil tangkapannya ke pasaran ekspor. Produksi nelayan tangkap dari Belawan umumnya diekspor. Penjelasan antara lain, *pertama*, tarikan pasar Singapura terhadap hasil nelayan tangkap setempat relatif sangat kuat. *Kedua*, kawasan Selat Malaka dinilai sangat kaya dengan jenis-jenis ikan yang diminati konsumen pasar Singapura. *Ketiga*, di sekitar Medan banyak "pemilik uang" yang mampu melihat besarnya peluang memperoleh untung dari kegiatan nelayan tangkap. Sarana perhubungan dan komunikasi ke Singapura cukup lancar dan efisien.

Pasar antarpulau cukup terbuka, baik dari produksi nelayan tangkap asal Belawan

maupun asal Barru. Alasan utamanya, bahwa pasar pulau tujuan adalah Jawa. Ini bisa dimengerti mengingat besarnya jumlah penduduk yang terkonsentrasi di Jawa, sekitar 107 juta jiwa atau sekitar 60% dari keseluruhan penduduk Indonesia tahun 1990. Sekaligus hal ini bisa dimengerti, mengapa hasil tangkapan dari Jawa (Brondong dan Paciran) dipasarkan di lingkungan pasar domestik/lokal (Jawa).

Selain itu, di Jawa cukup berkembang industri-industri yang mengolah hasil tangkapan nelayan (misalnya: pabrik krupuk, terasi, petis, pindang, dan ikan kalengan). Karena dampak positif pembangunan ekonomi dan perubahan preferensi konsumen, selain pasar ekspor, Jawa merupakan pasar komoditas nelayan tangkap yang hampir tidak pernah jenuh.

Pada akhirnya dapatlah dimengerti, untuk memenuhi tarikan pasar yang kuat ini, kegiatan nelayan tangkap tidak lagi dapat mengendalikan usaha penangkapan secara tradisional. Teknologi penangkapan (misalnya: mesin penggerak, peningkatan ukuran kapal, dan jenis jaring), menjadi tertarik untuk dipermodern. Berkaitan dengan itu, unsur modal menjadi faktor penting untuk upaya memperbesar kemampuan unit penangkapan. Salah satu gambaran pembesaran kemampuan penangkapan adalah selama sepuluh tahun terakhir perkembangan pemilihan alat tangkap jenis *purse-seine* di hampir setiap lokasi cukup pesat.

Perkembangan ke arah pemakaian jenis alat tangkap yang lebih besar, berteknologi lebih tinggi, dan investasi lebih besar mengindikasikan bahwa kegiatan nelayan tangkap rakyat berproses menuju modernisasi. Hanya saja, misalnya dalam penangkapan dengan alat jenis *purse-seine*, nelayan ditun-

Tabel 1

ORIENTASI PASAR TUJUAN MENURUT
BESARNYA VOLUME HASIL TANGKAPAN
DAN LOKASI

Lokasi	Orientasi pasar tujuan		
	Lokal/ domestik	Antar	Ekspor
<i>Sumatera Utara</i>			
- Pangkalan Berandan	XX	X	XX
- Belawan	XX	XX	XXX
<i>Jawa Timur</i>			
- Brondong	XXX	X	X
- Paciran	XXX	X	X
<i>Sulawesi Selatan</i>			
- Barru	XX	XX	X

Keterangan: XXX= besar; XX= sedang; X= kecil

tut lebih rasional dalam mengelola kegiatan penangkapan. Kebutuhan untuk menggunakan tenaga penangkap yang lebih ahli (*skilled labor*), modal lebih besar, organisasi lebih kompleks, dan lebih mementingkan memperoleh keuntungan ("komersial") menjadi tidak terhindarkan. Keadaan ini memperkuat bahwa tarikan pasarlah yang mendorong timbulnya gejala modernisasi nelayan tangkap, daripada *induced factors* pada masyarakat nelayan itu sendiri.

Karena gejala modernisasi yang dimaksud lebih menggambarkan respon terhadap pasar, maka golongan yang mempunyai aksesibilitas terhadap kemudahan pemerintah dan bisnis besarlah yang lebih cepat merespon. Sudah barang tentu mudah dimengerti, nelayan pemilik modal adalah yang pertama memperoleh kesempatan baik. Dengan kata lain, nelayan pekerja (atau "buruh") dan nelayan kecil kurang berkesempatan memperoleh untung dari perkembangan ekonomi pasar. Dengan demikian, secara relatif dapat dikemukakan bahwa golongan nelayan kecil, misalnya yang menggunakan alat tangkap jenis *gillnet*, dan buruh nelayan kurang langsung bisa memperoleh peningkatan jaminan kesejahteraan.

Teknologi, Eksploitasi dan Ketegangan Sosial

Dalam sistem pemasaran komoditi nelayan tangkap, secara umum dapat dikatakan bahwa harga pada hampir semua hasil nelayan tangkap ditentukan oleh pasar. Secara individual, para produsen bersifat *price taker*, dan umumnya naik turunnya harga pasar bisa dipolakan. Dengan kondisi pasar seperti dewasa ini, hampir tidak ada nelayan yang bisa mengatur produksi tangkapannya.

Sebaliknya, pada tingkat tertentu para nelayan berusaha agar memperoleh hasil tangkapan sebanyak-banyaknya. Alasannya, bahwa semakin besar hasil tangkapan semakin besar pendapatan bersih yang akan bisa diperoleh.

Pemanfaatan teknologi penangkapan yang lebih mutakhir sudah barang tentu terkait erat dengan upaya memperoleh hasil tangkapan yang lebih besar. Persoalan yang timbul kemudian, antara lain adalah para nelayan tangkap umumnya bersikap bahwa sumber daya laut adalah milik bersama. Sementara itu, secara teoritis maupun empiris sumber daya laut sifatnya adalah terbatas. Gordon (1986) memperingatkan bahwa usaha penangkapan komersial di laut akan mempengaruhi stok ikan di laut. Sebagai konsekuensinya adalah semakin besar usaha penangkapan komersial, terutama yang menggunakan teknologi tinggi, akan semakin menguras stok ikan di laut.

Gejala *over* eksploitasi atau pengurasan stok ikan di laut telah mulai dirasakan nelayan tangkap, terutama di Jawa Timur dan Sumatera Utara. Sebagai gambaran, ternyata ruang gerak yang dirasakan nelayan kecil pengguna alat tangkap *gillnet* semakin terbatas. Menurut para nelayan di kecamatan Pangkalan Berandan, dalam sepuluh tahun terakhir daerah penangkapannya (*fishing ground*) terasa sekali semakin menyempit. Eksploitasi penangkapan dengan jaring *fishnet*, oleh pemilik kapal motor besar dari Medan, menguras perairan dangkal tempat beroperasinya nelayan tangkap kecil (faktor lemahnya pengawasan laut ikut menyebabkan timbulnya eksploitasi yang berlebihan ini).

Kasus lain yang memperkuat gejala *over* eksploitasi adalah, *pertama*, nelayan asing (misalnya dari Thailand) yang menggunakan

teknologi peralatan tangkap lebih besar dan modern ikut mengeksploitasi daerah penangkapan nelayan tangkap rakyat ("kecil"), tanpa dapat diatasi masyarakat nelayan setempat (kasus di Langkat). *Kedua*, penggunaan kapal bermotor besar dan jaring modern (*purse-seine*), memungkinkan kegiatan penangkapan melintasi batas pulau. Sebagai contoh, nelayan Sulawesi Selatan dengan mudah dapat beroperasi hingga perairan daerah Pekalongan. Dengan begitu, perairan pantai utara Jawa semakin tinggi tingkat eksploitasi penangkapannya. *Ketiga*, belum ada peraturan khusus yang membatasi perkembangan jumlah armada penangkapan.

Masalah *over* eksploitasi ini pada hakikatnya menyebabkan adanya ketidakseimbangan antara kemampuan alam ("laut") menghasilkan ikan dan jumlah ikan yang ditangkap dalam periode yang sama. Akibat ketidakseimbangan ini pada gilirannya menciptakan ketegangan-ketegangan antargolongan masyarakat nelayan tangkap, yang selanjutnya dapat disebut sebagai ketegangan sosial. Ketegangan sosial yang terjadi da-

pat dikelompokkan dalam dua pola hubungan, yaitu, *pertama*, antara pemilik alat ("modal") dengan nelayan pekerja ("buruh"). *Kedua*, antara golongan pemilik alat tangkap *modern* dan pemilik alat tangkap relatif *tradisional*.

Ketegangan kategori *pertama* ditunjukkan dalam Tabel 2. Tampak hubungan antara pemilik alat dan nelayan pekerja yang menunjukkan ketegangan relatif tinggi terjadi di Belawan, di mana jenis peralatan tangkapnya tergolong paling modern. Sedang hubungan antara pemilik alat dan nelayan pekerja yang menunjukkan ketegangan relatif rendah terjadi pada kegiatan nelayan yang menggunakan peralatan tangkap *gillnet*. Selanjutnya dapat dikatakan, bahwa semakin modern penggunaan peralatan tangkap cenderung diikuti dengan tingginya ketegangan sosial antara pemilik alat dan nelayan pekerja.

Kategori ketegangan sosial *kedua* ditunjukkan oleh kejadian-kejadian berikut:

- (1) Kejengkelan nelayan tangkap kecil di

Tabel 2

TINGKAT KETEGANGAN HUBUNGAN ANTARA PEMILIK ALAT ("MODAL") DAN NELAYAN PEKERJA (ABK="BURUH") MENURUT LOKASI DAN JENIS ALAT TANGKAP, 1993

Lokasi	Jenis alat tangkap	
	Purse-seine	Gillnet
<i>Sumatera Utara</i>		
- Pangkalan Berandan	-	rendah
- Belawan	tinggi	-
<i>Jawa Timur</i>		
- Brondong	sedang	rendah
- Paciran	sedang	rendah
<i>Sulawesi Selatan</i>		
- Barru	sedang	-

Pangkalan Berandan terhadap nelayan besar dari Belawan sangat tinggi. Alasannya, dengan begitu "bebas"-nya pengoperasian *fish-net* (mirip *trawl*) oleh nelayan besar dari Belawan, perolehan hasil tangkapan nelayan kecil di Pangkalan Berandan menurun cukup drastis. Ketegangan ini merembet pada meningkatnya rasa kurang percaya nelayan kecil terhadap aparat pemerintah yang mengatur kegiatan penangkapan.

- (2) Pada akhir tahun 1992 di Gresik terjadi pembakaran kapal motor yang diduga mengoperasikan jaring *trawl* (setelah diselidiki ternyata bukan jaringan *trawl*). Ini menunjukkan, bahwa ketegangan sosial antara golongan pemilik atau yang mengoperasikan jenis alat yang berbeda cukup tinggi.
- (3) Menurut pengakuan beberapa nelayan (mini *purse-seine*) dari Brondong, seringkali peralatan tangkap (lampu dan jaring) dirusak oleh nelayan kecil. Ini terjadi, pada saat nelayan Brondong beroperasi di perairan daerah Kendal Jawa Tengah (golongan masyarakat dalam satu jenis alat tangkap biasanya tidak terjadi ketegangan sosial yang berarti). Hanya saja ketegangan sosial ini tidak tampak merembet pada rasa percaya dari nelayan terhadap aparat pemerintah setempat.

Krisis Budaya dan Lembaga *Patron-Client*

Ketegangan sosial yang disebut di muka dapat mengindikasikan adanya gejala "krisis budaya". Artinya, semakin tinggi ketegangan sosial akibat pengaruh dari luar ("pasar dan teknologi"), menunjukkan gejala semakin tingginya krisis budaya yang

terjadi. Di samping itu, "krisis budaya" ini dapat didekati juga dari berfungsi atau tidaknya lembaga pemasaran yang dekat dengan masyarakat nelayan kecil, atau yang dibentuk pemerintah (TPI dan KUD). Tabel 3 menunjukkan berfungsi atau tidaknya lembaga pemasaran dimaksud.

Tampak terdapat kecenderungan bahwa semakin tinggi eksploitasi terhadap sumber daya yang ada, menunjukkan semakin kurang berfungsi lembaga pemasaran kolektif, baik yang dibentuk masyarakat setempat maupun pemerintah. Namun demikian, jika saja ada satu lembaga yang berfungsi, terutama bentukan masyarakat setempat, ada kecenderungan "krisis budaya" bisa diredam. Dengan kata lain, bahwa berfungsi lembaga pemasaran di tingkat lokal akan mengurangi distorsi budaya lokal akibat pengaruh ekonomi pasar dan perubahan teknologi penangkapan yang cepat.

Gejala bahwa berfungsi lembaga lokal bisa meredam "krisis budaya" dimaksud dapat juga didekati dari: "Apakah lembaga *patron client* setempat masih berfungsi baik atau tidak?" Tabel 4 menjelaskan baik atau tidaknya fungsi lembaga *patron client* setempat menurut lokasi dan jenis peralatan tangkap (gejala hubungan *patron client* ini hampir berlaku umum pada masyarakat nelayan yang masih sarat dengan budaya setempat). Tampak bahwa pada lokasi jenis peralatan tangkap *gillnet*, lembaga *patron client*-nya masih berfungsi dengan baik. Sedangkan pada lokasi jenis peralatan tangkap *purse-seine*, lembaga *patron client*-nya cenderung kurang berfungsi, terutama kasus di Belawan.

Apabila kejadian ini dihubungkan dengan gejala ketegangan sosial (Tabel 2) dan berfungsi tidaknya lembaga pemasaran ko-

lektif, maka dapat ditarik beberapa tafsiran:

- (1) Berfungsinya lembaga *patron client* dapat cukup efektif meredam dampak negatif perkembangan ekonomi pasar. Ini tidak berarti bahwa lembaga ini selalu bertentangan dengan semangat ekonomi

pasar.

- (2) Kasus di Jawa Timur menunjukkan, bahwa pada penggunaan jenis peralatan tangkap *purse-seine*, lembaga *patron client* cukup berfungsi baik. Pada saat hasil tangkapan cukup besar rasionalitas

Tabel 3

BERFUNGSI ATAU TIDAKNYA LEMBAGA PEMASARAN KOLEKTIF YANG DIBENTUK MASYARAKAT SETEMPAT (LOKAL) DAN PEMERINTAH (TPI dan KUD), 1993

Lokasi	Lembaga pemasaran		
	Masyarakat lokal	TPI	KUD
<i>Sumatera Utara</i>			
- Pangkalan Berandan	B	T	T
- Belawan	T	T	T
<i>Jawa Timur</i>			
- Brondong	B	B	B
- Paciran	B	B	T
<i>Sulawesi Selatan</i>			
- Barru	B	T	T

Keterangan: B = Berfungsi; T = Tidak berfungsi

Tabel 4

KUAT ATAU TIDAKNYA HUBUNGAN *PATRON CLIENT* MENURUT LOKASI DAN JENIS TEKNOLOGI PERALATAN TANGKAP TAHUN 1993

Lokasi	Jenis teknologi	
	Purse seine	Gillnet
<i>Sumatera Utara</i>		
- Langkat	-	Baik
- Belawan	Kurang	-
<i>Jawa Timur</i>		
- Brondong	Cukup	Baik
- Paciran	Cukup	Baik
<i>Sulawesi Selatan</i>		
- Barru	Cukup	-

ekonomi bisa diterapkan dengan tegas (antara pemilik alat dan nelayan pekerja). Namun pada saat paceklik, lembaga ini bisa berfungsi sebagai katup penyelamat kehidupan nelayan buruh, sehingga kebutuhan subsistensi nelayan buruh cukup terjaga.

- (3) Dari kasus di Pangkalan Berandan dan Jawa Timur dapat ditunjukkan, bahwa lembaga *patron client* bukan hanya sebagai pengerem perubahan yang terlalu cepat dan sulit diramalkan dampak negatifnya, melainkan juga sebagai "alat pelampung" untuk mengadaptasi diri dengan perubahan peradaban. Bagi nelayan pekerja, lembaga ini merupakan alat adaptasi yang strategis untuk memasuki perekonomian pasar yang penuh dengan resiko.

Salah satu kelemahan penting budaya ekonomi pasar, ialah ia tidak dapat dijadikan sarana yang efektif untuk mendistribusikan kesejahteraan atau penerimaan hasil, terutama berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dasar (*basic need*) nelayan pekerja. Untuk itu, sangat tidak wajar jika peradaban ekonomi pasar ini dibiarkan merasuk pada perekonomian nelayan, yang umumnya masih diwarnai budaya tradisi, tanpa dilakukan beberapa penyesuaian. Memperoleh hak hidup ("keadilan") adalah hal yang layak (Blowers dan Thompson, 1983). Dan untuk menjaga kelangsungan hidup nelayan pekerja, hal ini tidak harus dikalkulasi langsung pada kontribusinya terhadap kegiatan penangkapan.

Kesimpulan dan Implikasi Kebijakan

- (1) Perkembangan ekonomi pasar, termasuk atas hasil nelayan tangkap, memba-

wa dampak terhadap percepatan modernisasi pada kegiatan nelayan tangkap. Salah satu manfaat dari gejala modernisasi, ialah kegiatan nelayan tangkap menjadi lebih efektif dilihat dari besarnya hasil tangkapan. Hanya saja golongan masyarakat yang mula-mula bisa memperoleh berkah dari modernisasi nelayan tangkap adalah para pemilik kapital. Sedang dampaknya terhadap peningkatan kesejahteraan nelayan kecil dan buruh masih belum begitu jelas dan langsung.

- (2) Modernisasi yang menekankan penggunaan teknologi peralatan tangkap yang serba mutakhir ternyata cukup membawa dampak negatif terhadap sumber daya alam. Gejala *over* eksploitasi atau pengurasan stok ikan di laut merupakan salah satu dampak negatifnya, yang berlanjut dengan munculnya ketegangan-ketegangan sosial. Pada lokasi di mana jenis peralatan tangkap berteknologi tinggi ("modern") berdampingan dengan yang berteknologi tradisional, peluang munculnya ketegangan sosial semakin besar. Di samping itu, dalam penggunaan teknologi tinggi kedudukan nelayan pekerja yang kurang berketrampilan (*unskilled labor*) cenderung semakin tertekan.
- (3) Ketegangan-ketegangan sosial di suatu lokasi dan pada penggunaan jenis peralatan tangkap cenderung diikuti dengan gejala-gejala lain berkaitan dengan krisis budaya. Tidak berfungsinya lembaga-lembaga pemasaran kolektif dan *patron client* merupakan indikator adanya krisis budaya, dan gejala ini cenderung tampak jelas pada masyarakat nelayan yang tingkat perbedaan penggunaan teknologi peralatan tangkapnya relatif tinggi.

Masih berfungsinya lembaga *patron client* merupakan petunjuk masih hidupnya budaya lokal, dan hal ini dapat menjadi alat penyeimbang terjadinya guncangan budaya (*cultural lag*) akibat adanya perubahan teknologi yang relatif cepat di masyarakat nelayan tangkap.

- (4) Mengingat begitu efektifnya lembaga lokal, seperti *patron client*, dan tidak selalu bertentangan dengan "gejala modernisasi", sebaiknya lembaga ini tetap dijaga keberadaannya. Salah satu fungsi yang penting diperhatikan, adalah lem-

baga ini dapat menjadi alat untuk menjaga buruh nelayan bisa memperoleh jaminan bertahan hidup. Justru hal ini yang biasanya luput dari peradaban ekonomi pasar.

- (5) Kebijakan pemerintah yang selama ini mengutamakan investasi moneter dan alih teknologi alat tangkap (melalui pemberian *alat*), perlu diimbangi dengan penataan dan upaya menumbuhkan budaya setempat. Perkembangan lembaga sosial setempat akan relatif mantap jika dihidupi oleh budaya setempat.

DAFTAR PUSTAKA

- Blowers, A. dan G. Thomson. 1983. *Ketidakmerataan, Konflik dan Perubahan*. Penerbit Universitas Indonesia, Jakarta.
- Dube, SC. 1988. *Modernization and Development: The Search for Alternative Paradigms*. The United Nations University, Tokyo.
- Gordon, H.S. 1986. *Teori Ekonomi tentang Sumberdaya Milik Bersama*. Dalam *Ekonomi Perikanan: Dari Teori Ekonomi ke Pengelolaan Perikanan* (Ed.: IR Smith dan F. Marahuddin). Penerbit PT. Gramedia, Jakarta.
- Maciver, RM dan CH Page. 1962. *Society: An Introduction Analysis*. MacMillan & Co. Ltd. London.
- Poensioen, JA. 1969. *The Analysis of Social Change Reconsidered: A Sociological Study*. The Hague, Paris.
- Polanyi, K. 1957. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Beacon Press, Boston.
- Sajogyo. 1979. *Modernization Without Development in Rural Java* (a paper contributed to the study of changes in Agrarian Structures, FAO of UN, 1972-1973). Bogor Agricultural University, Bogor.
- Schoorl, J.W. 1991. *Modernisasi: Pengantar Sosiologi Pembangunan Negara-negara Sedang Berkembang*. Penerbit PT Gramedia, Jakarta.
- Smith, IR dan F. Marahuddin. 1986. *Ekonomi Perikanan: Dari Teori Ekonomi ke Pengelolaan Perikanan*, Jilid I. Penerbit PT Gramedia, Jakarta.
- Steward, J. 1976. *Evolution and Ecology: Essays on Social Transformation*. University of Illinois Press, Urbana.

Arah Perubahan Sosial di Pedesaan Pasca Revolusi Hijau

Darmawan Salman

SETELAH PJPT I berakhir, di mana pembangunan telah dijalankan selama duapuluh lima tahun, perubahan yang terjadi ternyata bukan melulu variabel-variabel ekonomi, tetapi juga variabel-variabel yang sifatnya sosiologis. Apalagi, hakikat dari pembangunan adalah perubahan sosial yang terencanakan, sehingga perubahan pada aspek fisik, lebih merupakan *conditio sine qua non* dari perubahan sosial tadi. Pembangunan adalah proses mengubah manusia dan mengubah masyarakat.

Di sektor pertanian, prestasi nyata yang tercapai adalah swasembada beras. Indonesia berubah dari status negara pengimpor beras, ke negara yang mampu mencukupi kebutuhan beras penduduknya, bahkan mampu mengekspor. Lebih dari itu, Indonesia kemudian memperoleh penghargaan dari PBB, mengingat prestasinya yang spektakuler dalam hal pengadaan pangan. Ini adalah perubahan produksi, perubahan ekonomi. Sejauh mana perubahan ekonomi ini diikuti perubahan sosial, dalam arti perubahan struktur sosial dan dinamika mobilitas sosial?

Revolusi hijau, dalam arti perubahan serentak produksi tanaman (hijau) pangan melalui penggunaan teknologi pertanian modern (bibit unggul, pupuk sintetis dan pestisida), yang selama ini menjadi motor peningkatan produksi pangan, sebenarnya memang ibarat kotak pandora.¹ Dari dalamnya bisa keluar apa saja, tidak semata sisi positif kenaikan produksi, melainkan juga sisi lain pada perubahan sosial. Dalam kaitan ini menjadi urgen dilihat, sejauh mana perubahan sosial yang diakibatkannya memang sesuai dengan cita-cita pembangunan secara menyeluruh.

Dengan menelusuri berbagai kasus hasil kajian empiris, tulisan ini bermaksud menyajikan suatu deskripsi analitis mengenai format struktur sosial di pedesaan pasca-revolusi hijau, dan mencoba melihat kecenderungan-kecenderungan perubahan yang ke-

¹Analogi "Kotak Pandora" dengan revolusi hijau pertama kali dinyatakan oleh Clifton J. Wharton (*The Green Revolution: Cornucopia or Pandora's Box*, 1969), dengan penekanan pada perlunya disadari bahwa dari revolusi hijau bisa muncul efek-efek lain di luar kenaikan drastis produksi.

ungkinan terjadi di masa datang (PJPT II). Sebelum sampai ke deskripsi itu, diuraikan bagaimana format struktur sosial di pedesaan sebelum revolusi hijau berlangsung, dan skenario-skenario perubahan sosial yang terjadi selama fase revolusi hijau. Pada bagian penutup, disampaikan beberapa kesimpulan dan pemikiran implikatif.

Revolusi Hijau, Tekanan Penduduk dan Komersialisasi Pedesaan

Dalam berbagai hipotesa mengenai latar kondisi transformasi masyarakat praagraris menuju masyarakat agraris maju, dua faktor yang menjadi fokus perhatian adalah tekanan penduduk dan daya tarik penemuan baru. Kalangan Malthusian mengajukan *invention pull hypothesis*, bahwa perkembangan awal pertanian disebabkan oleh adanya penemuan-penemuan baru secara independen oleh manusia sehingga memungkinkan berproduksi subsistensi lebih baik, yang dengan perbaikan kondisi pangan itu mendorongnya meningkatkan populasi, lalu penemuan-penemuan berikutnya lebih intensif dan populasi manusia lebih meningkat.² Dengan demikian, menurut hipotesa ini teknologi yang ditemukan secara independenlah yang memungkinkan perbaikan kondisi pangan manusia, lalu karena surplus subsistensi itu sehingga manusia leluasa memperbesar populasi.

Hipotesa ini kemudian tersanggah oleh temuan Ester Boserup,¹³ bahwa penemuan

(teknologi) baru oleh manusia tidaklah berlangsung secara independen, dan bahwa bukanlah teknologi itu yang menjadi penyebab awal berkembangnya pertanian. Menurut Boserup tekanan penduduklah yang mendorong manusia harus meningkatkan produksi pangannya, yang karena itu harus menemukan teknologi baru dan bekerja lebih keras. Hipotesa ini terkenal sebagai *push population hypothesis*: pertanian berkembang karena jumlah manusia bertambah.

Dalam perkembangan pertanian lebih lanjut, yang selain melibatkan segi teknis-agronomis juga segi struktur sosial masyarakat petani. Dua faktor ini, tekanan penduduk dan penemuan teknologi, ternyata juga menjadi determinan. Terdapat desa-desa yang pertumbuhan penduduknya begitu tinggi, sehingga tekanan struktural yang diakibatkannya begitu nyata mendorong perubahan. Terdapat juga desa-desa yang adopsi-inovasi teknologinya cukup intensif, sehingga berefek besar terhadap perubahan struktur sosial di pedesaan. Dalam kondisi tertentu, resultan pengaruh tekanan penduduk dan adopsi-inovasi bisa juga bekerja bersamaan mendorong perubahan.

Dinamika sosial masyarakat petani di Indonesia ditandai oleh suatu tahap di mana tekanan penduduk menjadi pendorong awal tekanan struktural di pedesaan sehingga perubahan digerakkan.⁴ Ketika itu berbagai

cultural Growth (Chicago: Aldine, 1965) dan *Population and Technological Change* (Chicago: University of Chicago Press, 1981).

²Lihat uraian Julian L. Simon, *The Economics of Population Growth* (New Jersey: Princeton University Press, 1977), 158-168.

³Tulisan Ester Boserup yang terkenal mengenai hal ini tercakup dalam bukunya *The Conditions of Agri-*

⁴Uraian mengenai pertumbuhan penduduk di Jawa terutama dapat dilihat dalam Widjoyo Nitisastro, *Population Trends in Indonesia* (Ithaca: Cornell University Press, 1970); J.C. Breman, *Jawa: Pertumbuhan Penduduk dan Struktur Demografi* (Jakarta: Bharata, 1971) dan Bram Pepper, *Pertumbuhan Penduduk Jawa* (Jakarta: Bhratara, 1975).

bentuk strategi adaptasi ditempuh oleh petani dalam menyeimbangkan integrasi sosialnya yang tergoncang karena tekanan struktural tersebut. Pada masa Orde Baru, setelah revolusi hijau digerakkan, sementara program KB mulai dicanangkan untuk menekan pertumbuhan penduduk,⁵ faktor teknologi mulai berpengaruh. Pada tahap ini, tekanan penduduk bekerja bersamaan dengan revolusi hijau sebagai determinan perubahan.

Mengiringi revolusi hijau, moneterisasi dan marketisasi ekonomi melanda pedesaan. revolusi hijau adalah sebuah paket pembangunan unggulan Orde Baru yang dilengkapi perangkat aparatur terorganisasi (Bimas dan penyuluhan), kelembagaan modern (koperasi dan BRI), organisasi bentukan baru (kelompok tani dan P3A), ketersediaan sarana produksi (pupuk dan pestisida) dan alat-alat mekanisasi pertanian. Agar perangkat pelengkap ini bisa fungsional, aliran dana dari pusat harus diintensifkan, sehingga pergerakan uang di pedesaan menjadi lebih dinamis. Terdapat tambahan kekayaan baru, sehingga beberapa kelompok pelaku revolusi hijau bisa melakukan akumulasi modal dan keuntungan.

Menghadapi perubahan dari karakter ekonomi tradisional menjadi sistem pasar, terdapat dua penjelasan berbeda mengenai bagaimana perilaku petani dalam memberi respon. Penjelasan pertama dikembangkan James C. Scott⁶ mengenai etika moral sub-

sistensi sebagai pengarah tindakan sosial-ekonomi kaum tani. Menurut Scott, petani akan susah menerima perubahan, karena mereka lebih mementingkan keamanan subsistensi (*safety first*) dan cenderung enggan resiko (*averse to risk*). Petani tidak akan mengubah cara bertaninya yang tradisional dengan teknik modern, karena dengan perubahan terbawa ancaman terguncangnya subsistensi. Begitu pula dalam inovasi kelembagaan, misalnya dengan kehadiran KUD di pedesaan, petani tidak akan berpartisipasi di dalamnya, agar hubungannya dengan patron tidak terputus. Padahal, keamanan subsistensinya dipelihara oleh patron. Memutuskan hubungan dengan patron berarti menciptakan kerawanan subsistensi. Karena itu menurut asumsi pesimistik ini, revolusi hijau dan komersialisasi di pedesaan tidak akan mencapai keberhasilan, malah hanya merusak tatanan-tatanan mapan yang selama ini menjamin harmoni sosial-ekonomi komunitas.

Penjelasan kedua yang cukup optimistik, menyatakan bahwa petani sebenarnya rasional. Bila mereka berhubungan dengan pasar, mereka mempunyai kemampuan untuk melakukan adaptasi, sehingga perilaku ekonominya bisa kondusif bagi prinsip-prinsip ekonomi pasar, seperti tindakan investasi dan efisiensi. Pandangan yang dimotori Samuel L. Popkin⁷ ini menyatakan bahwa

cul dengan karyanya yang terkenal *The Moral Economy of the Peasant: Rebellion and Subsistence in South East Asia* (New Haven: Yale University Press, 1976).

⁷Pemikiran Samuel Popkin sebagiannya telah diletakkan dasar-dasarnya oleh Theodore Schultz. Tetapi, buku Popkin berjudul *The Rational Peasant: The Political Economy of Rural Society in Vietnam* (California: University of California Press, 1979), yang merupakan anti-tesis pemikiran Scott, menjadikannya sebagai pelopor penjelasan optimistik dampak revolusi hijau dan komersialisasi.

⁵Pada akhirnya, program KB ternyata tidak berpengaruh nyata untuk mengurangi tekanan penduduk di pedesaan. Ia hanya bisa "menghambat" kenaikan tekanan penduduk, tetapi tingkat tekanan yang terlanjur berat itu tidak bisa lagi dikurangi.

⁶Penjelasan pesimistik atas kemajuan ekonomi petani terutama berawal dari tesis-tesis yang dikembangkan J.H. Boeke dan Clifford Geertz. Scott kemudian mun-

asumsi tentang hubungan patron-klien dan kegotongroyongan yang menciptakan harmoni dan jaminan subsistensi komunitas desa terlalu diromantisasi. Di balik ciri proteksi subsistensi komunitas hubungan patron-klien dan kegotongroyongan, terdapat unsur-unsur eksploitatif oleh patron atas kliennya dan kelompok pembonceng bebas (*free riders*) yang menikmati hasil gotong royong tetapi tidak berpartisipasi. Karena itu, revolusi hijau dan komersialisasi merupakan jalur yang tepat bagi transformasi petani tradisional menjadi petani modern.

Pra-Revolusi Hijau: Memelihara Homogenitas Sosial

Struktur sosial masyarakat petani, khususnya di Jawa, pada masa pra-revolusi hijau umumnya berciri homogen. Berlaku suatu nilai yang mengutamakan kesederhanaan dan persamaan, sehingga norma dan pranata sosial yang dipatuhi bersifat pro-homogenik. Ketika tekanan penduduk meningkat pada suatu komunitas, sehingga homogenitas mengarah ke diferensiasi, petani akan menempuh ekspansi statis (*static expansion*) agar homogenitas tetap terpelihara.⁸ Pemukiman dan pertanian baru dibuka secukupnya untuk memenuhi suatu tingkat hidup sederhana, dan bila komunitas baru ini sudah terisi penuh karena tekanan populasi ekspansi statis serupa berulang.

Intensifnya ekspansi statis sehingga perluasan wilayah berlangsung cepat, selain didorong tekanan penduduk, juga oleh nilai kesederhanaan dan pandangan hidup mengenai kebutuhan terbatas (*limited needs*) masyarakat Jawa. Karena falsafah *limited needs* itu, lahan baru yang dibuka selalu ter-

batas, sekedar cukup untuk hidup sederhana sesuai dengan kelebihan populasi komunitas lama. Akibatnya, komunitas baru ini cepat mencapai daya dukung maksimal, saat tekanan penduduk mendesak. Demikianlah, Pulau Jawa cepat dipenuhi persebaran komunitas yang masing-masing berstruktur homogenik, terutama dalam penguasaan tanah.

Setelah ekspansi statis memenuhi pedesaan Jawa, sementara penduduk terus bertambah, adaptasi petani untuk memelihara homogenitas diarahkan ke dinamika internal komunitas. Sebagaimana ditemukan Clifford Geertz,⁹ di bawah tekanan penduduk yang terus bertambah dan sumber daya yang terbatas, masyarakat desa Jawa bukannya terbelah menjadi dua yaitu golongan tuan tanah dan tunakisma (tidak bertanah), melainkan mempertahankan homogenitas sosial-ekonominya dengan cara membagi-bagikan "kue ekonomi" yang ada, sehingga bagian yang diperoleh masing-masing anggota masyarakat makin lama makin sedikit. Fenomena inilah yang disebut sebagai proses "berbagi kemiskinan" (*shared poverty*).

Berbagi kemiskinan demi lestarnya homogenitas sosial terwujud sebagai implementasi lebih jauh dari komitmen nilai pro kesederhanaan dan kebersamaan. Komunitas sawah sebagai inti kebudayaan (*culture core*), dibiarkan menampung sejumlah orang yang terus bertambah, sehingga struktur yang tercipta semakin jelimet ke dalam. Akibatnya, meskipun dari segi produksi per satuan luas pertanian Jawa terlihat mengalami kemajuan, namun bila diukur per jumlah orang yang terlibat di dalamnya sebenarnya kemajuan itu tidak nyata tercapai. Pertanian

⁸Lihat J.H. Boeke, *Dari Empat Juta Menjadi Empat Puluh Empat Juta* (Jakarta: Bhratara, 1974).

⁹Clifford Geertz, *Agricultural Involution: The Process of Ecological Change in Indonesia* (California: University of California Press, 1963).

Jawa telah berkembang secara involutif,¹⁰ berenang di tempat. Tetapi, fenomena "berbagi kemiskinan" dan "involusi pertanian", tidak bisa ditafsirkan sepenuhnya sebagai akibat. Malah, ia lebih merupakan suatu reaksi, sebagai strategi adaptasi terhadap tekanan penduduk yang ditempuh petani untuk memelihara homogenitas sosialnya.

Memaknakan "involusi pertanian" dan "berbagi kemiskinan" sebagai strategi menghadapi tekanan penduduk secara dinamis, sebagai kelanjutan dari strategi "ekspansi statis" dan "pembatasan kebutuhan" yang ditempuh sebelumnya, menjadikan analisis yang menduga perubahan sosial ekonomi pedesaan Jawa berlangsung dalam jalur evolusi dan bukan involusi,¹¹ mesti dipahami sebagai dugaan yang berfokus pada makna "involusi" dan "evolusi" sebagai suatu akibat. Kalaupun evolusi ingin dipahami dalam makna sebagai sebuah strategi, maka yang bersifat evolutif adalah tahapan-tahapan strategi dari "ekspansi statis" dan "pembatasan kebutuhan" ke "involusi pertanian" dan "berbagi kemiskinan". Dengan demikian, arah perubahan sosial pedesaan Jawa pada masa pra-revolusi hijau merupakan evolusi berbagai tahap dan bentuk

strategi adaptasi kaum tani menghadapi tekanan populasi.

Fase Revolusi Hijau: Stratifikasi dan Polarisasi Sosial

Setelah revolusi hijau melanda pedesaan, strategi internal masyarakat petani untuk memelihara homogenitas ternyata tidak mempan lagi. Cikal bakal diferensiasi sosial yang sudah mulai terlihat pada akhir fase involusi pertanian,¹² semakin nyata penampakannya pada fase revolusi hijau. Terdapat beberapa penjelasan mengenai signifikannya diferensiasi ini. *Pertama*, berdasarkan asumsi yang dipegang kalangan penganut teori ekonomi politik radikal, diseminasi teknologi pertanian ke pedesaan tidaklah netral skala, melainkan memberi kesempatan lebih besar bagi petani berlahan luas untuk menerima teknologi, sehingga menjadikan mereka muncul sebagai kelompok komersial, sementara di pihak lain terdapat kelompok yang tetap berlahan sempit dan subsisten.¹³

Kedua, revolusi hijau tidak hanya mengalihkan teknologi ke pedesaan, melainkan juga sejumlah dana dan proyek pembangunan. Pihak yang menangkap peluang surplus dana ini tidak merata ke semua petani, tetapi hanya pada kelompok tertentu yang dekat dengan birokrat desa atau jalur-jalur hubungan lain dengan sumber dana itu.¹⁴ Ini

¹⁰"Involusi pertanian" adalah tesis paling populer dari Geertz mengenai pertanian Indonesia, yang meskipun fokusnya adalah perubahan ekologi, tetapi fenomena ini juga relevan dilihat sebagai strategi adaptasi petani Jawa atas tekanan struktural dari pertambahan penduduk. Lihat, Amri Marzali, "Beberapa Pendekatan dalam Kajian Tentang Respon Petani Terhadap Tekanan Penduduk di Jawa", dalam *Jiis*, PAU-IS-UI (Jakarta: Gramedia, 1993), 33-52.

¹¹Lihat tanggapan Benyamin White terhadap Geertz dalam tulisannya "Population, Employment and Involution in Rural Java", *Economic Development and Cultural Change*, no. 7, 1976, 267-290; dan William L. Collier, "Agricultural Evolution in Java", in Gerry E. Hausen (ed.), *Agricultural and Rural Development in Indonesia* (Colorado: Westview Boulder, 1981), 70.

¹²Lihat, "Kata Pengantar" Prof. Sajogyo dalam terjemahan Indonesia Geertz, *Involusi Pertanian: Proses Perubahan Ekologi di Indonesia* (Jakarta: Bhratara Karya Aksara, 1983).

¹³Lihat, misalnya, William L. Gollier dkk., "Sistem Tebasan, Bibit Unggul, dan Pembaharuan Desa di Jawa", *Prisma* 3, no. 6 (1974), 13-30 dan Hotman M. Siahaan, "Tekanan Struktural dan Mobilitas Petani di Pedesaan", *Prisma* 12, no. 11, 12 (1983), 50-63.

¹⁴Kenneth Young, "Birokrat Menengah, Petani Menengah, Kelas Menengah: Dimensi Ekstra Perkotaan",

merupakan salah satu implikasi dari integrasi pemerintahan desa ke dalam negara, di satu sisi akarnya ke rakyat desa berkurang,¹⁵ tetapi di sisi lain ia menikmati aliran dana dari negara dalam bentuk subsidi dan proyek pembangunan.

Ketiga, ketika desa semakin terbuka terhadap kota, lalu dinamika ekonomi pasar dan uang demikian intensif, kelompok yang berkesempatan terlibat tetaplah mereka yang mempunyai basis tradisional ekonomi yakni tanah. Para pemilik tanah luas adalah yang paling berpeluang "menginvestasikan" surplus ekonomi rumah tangga ke bidang usaha non-tani (membuka pabrik beras, usaha angkutan umum, kios-kios toko saprodi) sehingga kelompok ini pula yang semakin mereakumulasi modal dan keuntungan. Petani berlahan sempit tetap bertahan di usaha tani, dengan produksi sekedar bertahan di tingkat aman subsistensi.

Di balik diferensiasi penguasaan tanah, kesenjangan ekonomi semakin nyata. Permasalahannya adalah, apakah kesenjangan ekonomi itu menyebabkan polarisasi sosial, dalam arti terkutupnya masyarakat dalam dua golongan melalui suatu garis kelas? Penelitian Muh. Amaluddin di Jawa Tengah¹⁶ menemukan bahwa polarisasi sosial tidak terjadi karena masih kuatnya ikatan-ikatan tradisional masyarakat desa. Yang terjadi adalah perubahan sistem stratifikasi sosial, dari yang berbasis penguasaan tanah komunal ke penguasaan tanah individu. Kalaupun ada

dalam Richard Tanter dan Kenneth Young, *Politik Kelas Menengah Indonesia* (Jakarta: LP3ES, 1993).

¹⁵Prijono Tjiptoherijanto dan Yumiko M. Prijono, *Demokrasi di Pedesaan Jawa* (Jakarta: Sinar Harapan, 1983).

¹⁶Muh. Amaluddin, *Kemiskinan dan Polarisasi Sosial: Studi Kasus di Desa Bulugede, Kendal, Jawa Tengah* (Jakarta: UI Press, 1987).

potensi pembentukan kelas dan polarisasi, diperlukan stimulus keorganisasian dari luar untuk menanamkan kesadaran kelas (*class consciousness*), dan pemudaran fungsi-fungsi harmoni ikatan tradisional.

Temuan Hayami-Kikuchi¹⁷ juga menyimpulkan bahwa polarisasi sosial belum mewujudkan di tengah diferensiasi sosial masyarakat desa. Yang nyata terlihat adalah penggandaan lapisan petani dalam bentuk hadirnya lapisan penyakap sebagai efek tekanan penduduk, di mana fenomena ini disebutnya sebagai proses stratifikasi, dan perubahan-perubahan kelembagaan sistem panen yang dalam fungsi penerimaan tenaga kerjanya menjadi terbatas. Tetapi, Hayami-Kikuchi sebenarnya menggarisbawahi, bahwa arah perubahan sosial di pedesaan ternyata berada di persimpangan jalan (*cross road*): stratifikasi dan polarisasi. Akan ada kondisi di mana pada titik tertentu, stratifikasi bisa berbelok ke polarisasi. Bila ikatan tradisional makin memudar dan strata atas desa makin tidak peduli kepada strata bawah, sementara itu mereka lebih tertarik menjalin hubungan dengan sumber-sumber luar (kota), maka ketika itulah polarisasi bisa merebak.

Jalur polarisasi sosial, dengan demikian, akan terjadi pada desa-desa yang mengalami gejala terciptanya kondisi pembelokan seperti yang diisyaratkan Hayami. Temuan Lambang Trijono dan Nasikun¹⁸ di sebuah desa di Jawa Timur mendukung hal ini. Mereka berkesimpulan bahwa meskipun per-

¹⁷Yujiro Hayami dan Masao Kikuchi, *Dilema Ekonomi Desa: Suatu Pendekatan Ekonomi Terhadap Perubahan Kelembagaan di Pedesaan* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1987).

¹⁸Lambang Trijono dan Nasikun, *Proses Perubahan Sosial di Desa Jawa: Surplus Produksi dan Pergeseran Okupasi* (Jakarta: Rajawali, 1992).

sebaran teknologi pertanian bersifat netral skala di bawah pengaturan birokrat yang ketat, ternyata kesenjangan sosial di pedesaan tetap signifikan. Ini karena adanya konsolidasi struktural antara luas penguasaan sawah, status sosial dan kekuasaan atas desa, sehingga petani berlahan luas mampu mengkonsolidasikan surplus dari adopsi teknologi dengan kekuasaan yang efektif untuk mengakumulasi keuntungan lebih besar. Dalam menghadapi peluang ekonomi baru di luar pertanian, petani berlahan luas mampu menempuh strategi akumulasi modal, sedang petani berlahan sempit dan buruh tani hanya mampu memanfaatkan peluang tersebut sebatas demi strategi memelihara subsistensi.

Dengan demikian, arah perubahan sosial masyarakat petani menurut penelitian ini bukanlah proses stratifikasi melainkan polarisasi. Polarisasi sosial dimaksud terjadi sebagai konsekuensi tergantungnya ekonomi desa pada ekonomi luar desa atau perekonomian nasional, dan polarisasi ini akan berkembang jika kesempatan hidup di luar pertanian semakin terbatas menampung mereka yang tergeser dari pertanian. Konflik akan terjadi, karena semakin sempitnya katup pengaman dan terbatasnya peluang untuk memanfaatkan sumber ekonomi luar pertanian.¹⁹

Temuan ini berbeda dengan bentuk dari polarisasi sosial yang dirumuskan hasil penelitian empiris sebelumnya. Dengan asumsi bahwa diseminasi teknologi pertanian bersifat bias skala, di mana petani berlahan luas maju lebih progresif dan adaptif terhadap inovasi dibanding petani kecil,²⁰ maka

¹⁹Lambang Trijono, "Pasca Revolusi Hijau di Pedesaan Jawa Timur", *Prisma*, no. 3, Maret, 1994, 23-31.

²⁰Herman Soewardi, *Respons Masyarakat Desa Terhadap Modernisasi Produksi Pertanian, Terutama Padi* (Bandung: Disertasi Unpad, 1972).

polarisasi sosial yang terjadi disebabkan oleh kesenjangan ekonomi yang akarnya adalah ketimpangan penguasaan lahan. Dengan demikian, terjadinya polarisasi karena konflik kelas antara pemilik tanah dengan buruh tani, sebagai akibat kontradiksi internal dalam organisasi produksi pertanian, merupakan kesimpulan yang dilatari oleh pendekatan ekonomi politik radikal.²¹

Pasca Revolusi Hijau: Multi Basis dan Arah

Kondisi pedesaan saat ini merupakan potret hasil perubahan selama duapuluh lima tahun revolusi hijau berlangsung. Struktur sosial yang terwujud bervariasi antarkasus desa tertentu, dari tingkat homogenitas sosial yang paling sederhana sampai ke tingkat diferensiasi sosial yang paling kompleks. Dalam pada itu, proses stratifikasi ataupun polarisasi memang tidak lagi berbasis tunggal penguasaan tanah, karena tata produksi pedesaan sudah tidak sepenuhnya pertanian. Terdapat berbagai cara produksi luar pertanian yang semakin berkembang dengan modal produksi bukan tanah: uang, kekuasaan, relasi sosial atau pendidikan formal.

Ada beberapa skenario terjadinya proses keragaman okupasi (*occupational multiplicity*) di pedesaan. *Pertama*, perluasan bidang usaha ekonomi kelompok bersurplus hasil revolusi hijau ke usaha-usaha non-tani (jasa, dagang dan industri kecil). Kelompok inilah yang menikmati mobilitas sosial secara vertikal, bukan hanya melalui kenaikan produksi usaha tani karena revolusi hijau, tetapi diperkuat oleh sumbu ekonomi baru yang dibangun dari modal surplus usaha tani.

²¹William Collier dkk., *ibid.*; Hotman Siahaan, *ibid.*

Kedua, kelompok okupasi baru yang mengalami penguatan melalui aliran dana dari pusat ke desa sebagai akibat hubungannya dengan birokrat desa pengelola aliran dana tersebut. Terdapat tambahan modal secara akumulatif di desa melalui berbagai format subsidi pembangunan, dan yang paling menikmati adalah kelompok yang dekat dengan birokrat desa.²² Dengan tambahan modal itu kelompok ini mengelola berbagai "proyek": penyaluran dana kredit, alih fungsi dan penjualan tanah, penyaluran sarana produksi, perdagangan beras, dan lain-lain.

Ketiga, kelompok rumah tangga tani yang mengalami proses kehilangan tanah (*landlessness*) sebagai akibat makin timpangnya *land-man ratio*, sehingga mereka tergeser dari pertanian. Karena begitu banyaknya jumlah kelompok ini, peluang berburuh tani sudah begitu sempit sehingga sebagian besar bekerja di sektor informal kota secara semi-permanen ataupun sirkuler, terutama sebagai buruh bangunan atau pedagang kaki lima. Meskipun kelompok ini bergeser okupasi, tetapi secara sosial ekonomi mereka sebenarnya tidak mengalami mobilitas vertikal.²³ Mereka cenderung hanya berpindah dari kemiskinan di pertanian ke kemiskinan di luar pertanian secara horizontal.²⁴

Di tengah keragaman okupasi di pedesaan, struktur stratifikasi (antarlapisan) ataupun struktur polarisasi (antarkelas) menjadi lebih kompleks. Setiap tata produksi menampilkan basis diferensiasi sosial masing-

masing secara internal, sehingga basis stratifikasi atau polarisasi juga makin beragam. Diferensiasi sosial ekonomi tidak lagi berlingkup internal satu tata produksi, tetapi meluas ke skala antartata produksi. Dalam kerangka ini, yang kemudian patut ditelusuri adalah: tata produksi apa sebenarnya yang dominan di pedesaan -- dalam arti memiliki kekuatan mengarahkan dinamika sosial saat ini? Masihkah sektor pertanian merupakan tata produksi dominan, sehingga dengan melihat perubahan struktur sosial masyarakat petani berarti kita juga telah melihat perubahan sosial pedesaan secara keseluruhan?

Memasuki PJPT II, masyarakat tani hanyalah salah satu unsur masyarakat pedesaan. Kelompok birokrat desa, pedagang dan *enterprenuer* desa, kelompok buruh, migran sirkuler, rumah tangga industri kecil, para tengkulak dan rentenir adalah juga pelaku-pelaku sosial ekonomi desa yang berada di luar jalur hubungan penguasaan tanah sebagai modal produksi. Pada kelompok-kelompok ini pun terstruktur suatu stratifikasi (dan kemungkinan polarisasi), dan dinamika struktural pada masing-masing kelompok itu juga adalah bagian dari dinamika pedesaan.

Industrialisasi pedesaan, termasuk di dalamnya pengembangan agroindustri, merupakan jalur paling prospektif untuk pergeseran dan peragaman okupasi di pedesaan.²⁵ Bila industri pedesaan atau agroindustri berkembang pesat, berarti kewiraswastaan masyarakat desa akan terpacu, minimal melalui kegiatan agribisnis. Hadirnya industrialisasi desa tidak hanya akan mengubah struktur okupasi, melainkan juga tatanan nilai, nor-

²²Kenneth Young, *ibid*.

²³Hananto Sigit, "Transformasi Ketenagakerjaan di Indonesia", *Prisma*, Mei 1989.

²⁴Darmawan Salman, "Pergeseran Ketenagakerjaan di Pedesaan", *Analisis-CSIS*, September-Oktober, 1991.

²⁵Gunawan Sumodiningrat dan Mudrajat Kuncoro, "Strategi Pembangunan Pertanian dan Industri: Mencari Pola Simbiosis", *Prisma*, no. 2, 1990.

ma dan pranata sosial masyarakat.²⁶ Transformasi akan berlangsung dari kultur agraria ke kultur industri.

Perubahan sosial, dengan demikian, tidak hanya melibatkan perubahan struktural masyarakat dalam bentuk pelapisan atau polarisasi, mobilitas sosial dari status penguasaan tanah sempit ke status penguasaan tanah luas atau sebaliknya, transformasi dari karakteristik tradisional-subsisten ke karakteristik modern-komersial dalam konteks masyarakat tani; melainkan juga meluas ke suatu transformasi kultural dan struktural dari ciri agraris ke ciri industrial. Konteks perubahan sudah lebih luas, kompleks dan rumit; melibatkan seluruh aspek keragaman desa dan integrasinya dengan negara.

Penutup: Membuka Katup Pengaman

Meskipun pergeseran dan peragaman okupasi berlangsung di pedesaan, tekanan struktural dari ketimpangan *land-man ratio* tetap berlaku. Tekanan atas tanah menjadi lebih berat akibat konversi lahan pertanian sebagai efek kapitalisasi yang berpenetrasi ke pedesaan. Karena itu, potensi pembelokan arah perubahan sosial seperti yang digambarkan Hayami-Kikuchi, dari stratifikasi ke polarisasi, tetap aktual.

Sejak pertengahan tahun 1980-an, konversi lahan sawah ke peruntukan non-pertanian (lokasi pemukiman, jalan tol, pasar dan industri, lapangan golf dan sebagainya) terus meningkat. Di Pulau Jawa, sebagai sentra produksi beras (sekitar 60%) dan

kawasan paling padat penduduk, setiap tahun angka konversinya mencapai hampir 100.000 hektar.

Efek konversi ini selain mengancam tingkat swasembada beras nasional, bisa juga menambah efek tekanan penduduk atas tanah di pedesaan. Upaya mempertahankan lahan pertanian dari laju konversi akan menjadi tantangan mendesak dalam PJPT II.²⁷

Gejala paling nyata alih fungsi lahan adalah proses marketisasi tanah. Terjadi kenaikan drastis harga tanah, ketika pusat-pusat pertumbuhan baru dibuka di pedesaan, melebihi kenaikannya karena Revolusi Hijau.²⁸ Dengan lonjakan harga itu, petani tergiur melepas tanah dan berpindah okupasi, serta dari sisanya mereka masih mempunyai modal untuk membeli barang konsumtif. Tingginya harga tanah berhubungan dengan kepentingan investor dalam reakumulasi modalnya. Meskipun untuk ukuran lokal harga tanah di Indonesia sudah sangat tinggi, bagi investor hal itu masih lebih rendah dibanding negara lain yang persediaan tanahnya terbatas. Karena itu, "pembeli" dan "penjual" sama-sama menikmati keuntungan, dan negara sebagai pihak yang berposisi di antara keduanya juga menikmati manfaat melalui relokasi modal kaum investor yang dapat memacu pertumbuhan ekonomi domestik.

²⁷Bahkan Presiden telah menegaskan langsung hal ini dalam pidatonya menyongsong pelaksanaan sensus pertanian 1993, *Kompas*, 2 Agustus 1993).

²⁸Ketika revolusi hijau melanda pedesaan, sehingga produktivitas tanah meningkat drastis, harga jual tanah sebenarnya juga mengalami kenaikan. Tetapi kenaikan itu masih lebih rendah dibanding yang terjadi sekarang, karena pada fase revolusi hijau tanah dijual tetap untuk peruntukan pertanian, sedang penjualan sekarang guna peruntukan luar pertanian yang lebih menguntungkan.

²⁶Loekman Soetrisno, "Struktur Sosial dan Nilai Budaya dalam Industrialisasi Pedesaan", dalam Sajogyo dan Magna Tambunan (eds.), *Industrialisasi Pedesaan*, PSP-IPB-ISEI, Jakarta, 1990.

Persoalannya adalah, barisan tunakisma yang sebelumnya terikat sebagai klien (buruh tani atau penyakap) pada pemilik tanah harus kehilangan sumber ekonominya. Okupasi baru yang dibuka bekas pemilik dari hasil penjualan tanahnya belum tentu menampung kembali bekas kliennya. Ada yang berinvestasi di luar desa, ada yang tetap di desa tetapi dalam kondisi yang tidak terbuka lagi bagi bekas kliennya. Akibatnya, *out flow* tenaga kerja pertanian semakin meningkat. Bila sumber alternatif bagi mereka tidak tersedia, barisannya akan memanjang dan potensi konflik serta masalah sosial ibarat api dalam sekam.

Kesimpulannya, bahwa pada masa pasca-revolusi hijau, potensi pembelokan arah perubahan sosial di pedesaan dari bentuk stratifikasi ke bentuk polarisasi sebenarnya makin besar. Mengapa demikian, karena faktor penekan telah meluas dari resultan pengaruh pertambahan penduduk dan bias skala persebaran teknologi ke penciptaan lahan akibat konversi. Rasio tanah dengan manusia makin timpang, sementara itu ikatan-ikatan tradisional homogen komunitas semakin tergeser oleh nilai-nilai komersialisme dan individualisme.

Agar polarisasi sosial tidak menajam, katup-katup pengaman memang perlu lebih banyak dibuka di pedesaan. Pengertian katup pengaman²⁹ di sini adalah membuka

peluang-peluang ekonomi baru yang kondusif bagi *out flow* tenaga kerja pertanian sehingga tekanan atas tanah tidak memuncak. Untuk itu beberapa jalur dapat ditempuh. *Pertama*, jalur migrasi semi-permanen atau sirkuler, yakni berburuh di kota tetapi tetap sebagai penduduk desa. Jalur ini akan prospektif bila ciri informal sektor industri yang dimasuki semakin berkurang, sehingga arah vertikal dalam mobilitas bisa terwujud. Masalahnya, masih terdapat sejumlah *bottle neck* yang menghalangi transformasi petani menjadi buruh industri, terutama yang menyangkut penerapan prinsip *marginal productivity of labour*.

Kedua, tetap menahan *out flow* pertanian di desa, dengan jalur menjadikan pedesaan sebagai pusat pertumbuhan alternatif ekstra kota. Dengan "mengkotakan" sejumlah desa, dalam arti diversifikasi okupasi yang kondusif, maka barisan tunakisma memiliki sejumlah alternatif dan polarisasi dihambat. Memang, dengan itu basis diferensiasi sosial makin beragam dan kompleks di pedesaan, tetapi minimal efek tekanan atas tanah telah dikurangi.

Harmoni sosial ekonomi masyarakat desa di masa datang, akan ditentukan oleh kemampuan katup-katup pengaman mengimbangi tekanan karena konversi lahan usaha tani, di balik resultan pengaruh tekanan penduduk dan persebaran teknologi. Dalam pada itu, keseimbangan interaksi desa-kota juga memegang peranan penting, sejauh mana surplus ekonomi desa yang mengalir ke kota (terutama pangan dan bahan baku industri) diimbangi kembalian yang setimpal. Atau secara sederhananya: sampai mana desa dan kota telah bersimbiosis yang sifatnya saling menunjang?

²⁹Pengertian ini, meskipun prinsipnya sama, yakni menghambat konflik lebih besar, berbeda mekanismenya dengan pengertian *safety valve* dari Louis Coser, yakni mentolerir konflik-konflik skala kecil agar tidak merebak dalam bentuk konflik besar. Lihat, *The Function of Social Conflict* (New York: The Free Press, 1956).

Industri yang Berwawasan Lingkungan Sebagai Salah Satu Strategi Bisnis

Soedjono

Pendahuluan

AKHIR-AKHIR ini masalah lingkungan hidup yang sehat memperoleh banyak perhatian dari banyak kalangan, mulai dari pencinta lingkungan alam sampai petugas kesehatan, dari ahli ilmu sosial sampai ahli ilmu alam, dan dari politikus sampai pengusaha. Kekhawatiran mereka memang beralasan karena rusaknya bumi dan dampak negatif yang ditimbulkan sudah mulai kelihatan. Sebagai contoh, musim kemarau yang berkepanjangan, banjir dan tanah longsor, serta hujan asam di negara-negara seperti: Inggris, Brasil, Kanada, Swiss, Belanda, Austria dan Cekoslovakia.

Kerusakan bumi tersebut pada dasarnya lebih banyak disebabkan oleh manusia daripada oleh alam sendiri. Penggundulan hutan misalnya, akan membawa akibat erosi, tanah longsor, matinya satwa hutan dan penurunan produksi oksigen. Hal-hal kecil yang merusak lingkungan dapat pula dilakukan

oleh setiap orang, misalnya, merokok, membakar sampah, memakai dan membuang plastik sembarangan, memakai dan membuang produk kimia sembarangan. Hal yang lebih ironis adalah bahwa para pencinta lingkungan sendiri pun kadang-kadang secara tidak sadar turut merusak bumi. Misalnya para aktifis lingkungan yang menjelajahi hutan yang juga sekaligus menebas pepohonan untuk membuka jalan, dan para pemanjat gunung yang harus mengebor tebing-tebing dengan paku.

Berdasarkan beberapa penelitian (*Suara Pembaruan*, 24 April 1994), terungkap bahwa telah terjadi pemanasan global di muka bumi. Laju kenaikan suhu bumi yang dinilai tidak wajar oleh peneliti tersebut disebabkan oleh meningkatnya kadar CO₂. Jika kadar CO₂ yang menghalangi proses pendinginan dari radiasi yang dipantulkan bumi itu tidak diturunkan, maka para ahli meramalkan bahwa es di kutub utara dan selatan akan mencair dan menenggelamkan pantai yang berdataran rendah.

Dalam hubungannya dengan lingkungan hidup, masyarakat dunia cenderung mengalihkan perhatian ke industri-industri, karena merekalah yang dianggap paling banyak memproduksi CO₂ dan limbah-limbah lain yang sangat berbahaya bagi lingkungan dan kesehatan manusia. Masyarakat dunia cenderung menuduh industri-industri tersebut adalah pihak yang paling bertanggungjawab terhadap kerusakan lingkungan.

Reaksi dari kalangan industriawan di negara-negara maju adalah positif. Banyak di antara mereka sekarang memperkenalkan produk-produk yang dalam proses pembuatannya dan limbah yang dihasilkan tidak merusak lingkungan. Reaksi dari kalangan industriawan di Indonesia juga cukup baik, meskipun pemanfaatan teknologi yang tidak merusak lingkungan tidak seintensif apa yang dilakukan negara-negara maju.

Tulisan ini menunjukkan bahwa industri berwawasan lingkungan merupakan suatu tantangan yang harus dihadapi. Hal ini disebabkan kenyataan bahwa dunia bisnis sekarang tidak terlepas dari globalisasi dunia dan persaingan yang semakin tajam. Karena globalisasi dan persaingan, apa yang dilakukan suatu industri di negara lain merupakan tantangan yang harus dijawab oleh industri kita, begitu juga sebaliknya. Karena kedua faktor di atas pula, industri yang berwawasan lingkungan dapat juga digunakan sebagai salah satu strategi bisnis.

Pentingnya Industri Berwawasan Lingkungan

Dalam acara "Wawasan" TVRI pada tanggal 31 Mei 1993, mantan Menteri KLH Prof. Dr. Emil Salim menyatakan bahwa

ada tiga hal yang menuntut industri kita untuk menghasilkan produk-produk yang memperhatikan lingkungan hidup.

Hal pertama menyangkut keputusan KTT Bumi di Rio De Janeiro tahun 1992. Dari hasil KTT tersebut negara-negara pada umumnya sepakat untuk mengambil bagian dalam pelestarian lingkungan hidup lewat pengurangan limbah industri. Keputusan KTT tersebut merupakan cerminan bahwa masyarakat dunia masih menganggap bumi sebagai milik bersama dan bukan milik sendiri-sendiri.

Meskipun demikian, sampai sekarang masih banyak negara berkembang yang merasa bahwa campur tangan pihak asing terhadap hutan mereka tidak adil. Negara-negara berkembang berpendapat bahwa pihak negara maju hanya menuduh negara-negara berkembang membatasi hutannya untuk membayar hutang tanpa mau membantu mereka dari segi keuangan maupun teknologi.

Pertentangan pendapat antara negara maju dan negara berkembang sampai sekarang tercermin dari pertemuan New York antara kelompok negara berkembang G-77 dan negara maju G-7 yang tidak menunjukkan tercapainya kesepakatan bersama. Meskipun tidak tercapai kesepakatan, hampir semua delegasi negara Barat sepakat untuk mengubah gaya hidup mereka.

Hal kedua menyangkut kesejahteraan manusia yang rata-rata sudah meningkat dibandingkan 25 tahun yang lalu, dan karena itu terdapat alasan yang kuat untuk memperhatikan kualitas hidup. Peningkatan kesejahteraan hidup manusia dapat dilihat dari rata-rata pendapatan per kapita negara-ne-

gara di dunia, khususnya negara berkembang yang telah menunjukkan perbaikan sangat berarti. Tolok ukur kesejahteraan yang lain seperti jumlah penduduk buta huruf, jumlah dokter per seribu orang, jumlah orang per satu telepon semuanya menunjukkan perkembangan yang positif.

Kunci kegunaan peningkatan kesejahteraan adalah bahwa kesejahteraan tersebut harus direalisasikan lewat peningkatan kualitas hidup. Kalau kualitas hidup tidak mengalami perbaikan, maka perbaikan kesejahteraan adalah semu adanya. Salah satu tantangan yang harus dijawab, sejalan dengan peningkatan kesejahteraan hidup, adalah lingkungan yang bersih dan sehat. Dapat disimpulkan bahwa peningkatan kualitas hidup menuntut keserasian perbaikan antara kesejahteraan dan lingkungan hidup.

Hal ketiga menyangkut masyarakat yang sudah sadar pentingnya lingkungan yang baik dan sehat dan berpartisipasi melestarikannya, dengan memilih membeli barang-barang yang "bersahabat dengan lingkungan" atau lebih dikenal dengan barang-barang yang mempunyai ecolabel.

Di luar negeri, pembungkus atau *packaging* dari produk-produk industri selalu disertai ecolabel, seperti pencantuman kata *recyclable* yang berarti "dapat diolah kembali". Di Australia misalnya, karton pembungkus produk deterjen selalu tercantum ecolabel *biodegradable* dan *recyclable*. Yang dimaksud *biodegradable* adalah bahwa produk yang dimaksud tidak berbahaya apabila dibuang ke lingkungan alam karena dapat diuraikan. Pencantuman kata seperti itu bukan semata-mata disebabkan peraturan pemerintah, tetapi oleh kesadaran pihak pemilik industri dan peran masyarakatnya.

Tingginya kesadaran akan produk-produk berwawasan lingkungan, menyebabkan pula permintaan akan barang-barang yang memiliki ecolabel, terlepas dari apakah produk yang dihasilkan adalah dari dalam negeri sendiri atau impor. Negara-negara Barat misalnya, lebih suka meminta barang-barang yang dibungkus dengan kertas daripada plastik. Alasannya, karena kertas lebih mudah diuraikan atau diolah kembali dibanding plastik. Negara seperti Belanda misalnya, hanya akan mengimpor kayu tropis dari hutan yang dikelola secara berkelanjutan.

Mengapa Industri Berwawasan Lingkungan Merupakan Strategi Bisnis?

Dari penjelasan di atas dapat kita lihat bahwa hubungan antara lingkungan dan bisnis adalah sangat erat. Partisipasi setiap manusia dalam melestarikan lingkungan hidupnya menuntut pula adanya perubahan perilaku industri, dari yang tidak memperhatikan lingkungan ke industri yang berwawasan lingkungan. Perubahan perilaku tersebut pada prinsipnya dapat dilihat sebagai strategi bisnis.

Untuk mencari jawaban mengapa industri berwawasan lingkungan merupakan strategi bisnis, perlu dicari hubungan antara *trend* sifat bisnis dan bisnis yang berwawasan lingkungan. Dalam *trend* sifat bisnis dewasa ini, Cateora (1990) mengungkapkan empat *trend* dalam bisnis. Yang pertama menyangkut internasionalisasi pasar. Yang kedua berhubungan dengan saling ketergantungan antara ekonomi dunia. Yang ketiga menyangkut pesaing-pesaing berkaliber internasional, dan *trend* yang keempat me-

nyangkut globalisasi pasar dunia.

Dari keempat *trend* yang disebutkan Ca-teora, kita tidak bisa lagi melihat dunia bisnis sebagai bagian yang terpecah-pecah, melainkan sesuatu yang utuh. Mulai dari bahan baku, proses, dan barang jadi, se-orang industriawan harus melihatnya dari sudut pandang internasional. Misalnya saja, kalau bahan baku yang diperlukan terlalu mahal di dalam negeri, maka kemungkinan mengimpor atau memproduksi barang tersebut di luar negeri harus dipertimbangkan. Kalau harga akhirnya lebih murah jika diproduksi di luar negeri, maka pabriknya bisa dibangun di luar negeri. Hal yang sama juga berlaku untuk faktor proses produksi, produk akhir, tenaga kerja, teknologi dan birokrasi.

Sekarang banyak sekali industri yang produk akhirnya sangat "berbau" internasional. Sebagai contoh adalah perusahaan Ford dengan produknya Mercury Tracer. Mobil ini dirancang oleh Ford, tetapi dibangun oleh pabrik Mazda dengan menggunakan mesin Ford sendiri yang dibuat di Mexico dan beberapa komponen lain yang berasal dari Taiwan. Kalau mau diteliti, terlalu banyak produk yang pembuatannya adalah oleh banyak negara di mana hasilnya juga dipakai atau digunakan oleh banyak negara. Jadi tidak heran, kalau dalam satu hari saja kita secara tidak sadar telah memakai atau menggunakan berbagai produk yang berasal dari berbagai negara yang berbeda.

Karena produk industri sekarang ini kuat unsur internasionalnya, maka apa yang terjadi di luar negeri sangat berpengaruh pada industri dalam negeri. Begitu pula, produk yang diminta oleh konsumen luar negeri

juga berpengaruh pada industri dalam negeri. Dari sini jelas bahwa tuntutan luar negeri akan produk yang berwawasan lingkungan tidak boleh kita anggap remeh.

Hal ini sangat penting bagi Indonesia yang sedang menggalakkan ekspor non-migas, apalagi sekitar 50% negara tujuan ekspor non-migas kita terdiri dari negara yang memperhatikan produk yang tidak merugikan lingkungan. Kenyataan ini menunjukkan bahwa industri-industri di Indonesia harus memperhatikan dampak proses produksi terhadap lingkungan baik pada tahap pengadaan bahan baku, tahap mengubah bahan baku menjadi bahan jadi, dan tahap pengolahan sisa bahan baku yang tidak berguna atau limbah.

Kalau tuntutan konsumen adalah produk yang tidak membahayakan lingkungan dan kalau limbah adalah bahan baku sisa yang tidak berguna, maka para industriawan sebenarnya diberikan kesempatan untuk meningkatkan efisiensi, produktivitas dan pangsa pasar. Strategi yang bisa dipakai adalah dalam bentuk *product differentiation* dan *cost leadership*. Meskipun strategi *product differentiation* dan *cost leadership* menurut Viljoen (1991) adalah *mutual exclusive*, kesempatan yang diberikan kepada industri berwawasan lingkungan adalah sama.

Product Differentiation

Yang dimaksud *product differentiation* adalah produk yang relatif lebih berkualitas dan disukai oleh konsumen dibanding produk-produk lainnya. Viljoen (1991) menyatakan bahwa strategi ini akan menghasilkan produk-produk yang diterima masyarakat karena produk tersebut dinilai mempunyai

tingkat keunikan tertentu. Kalau kita lihat kecenderungan konsumen dunia untuk membayar sedikit lebih, asal mendapatkan produk yang aman bagi lingkungan, maka strategi ini sangat sesuai.

Yang terpenting dari strategi ini adalah menciptakan produk yang berkualitas dan memastikan bahwa konsumen mengetahui kelebihan tersebut. Kegagalan dari strategi ini biasanya disebabkan oleh ketidaktahuan masyarakat akan kelebihan suatu produk.

Cost Leadership

Ini adalah strategi alternatif dari *product differentiation*. Yang dimaksud dengan *cost leadership* adalah produk yang mempunyai kualitas setara dengan produk buatan pabrik lain tetapi harganya lebih murah. Menurut Viljoen (1991), salah satu faktor yang membantu menekan biaya adalah penggunaan bahan baku yang proporsional. Dia menyatakan:

"That unit cost will fall as the scale of the operation increases. That is, economies of scale arise in the acquisition of capital, the acquisition of labour, plant, machinery and raw materials ... Obviously, these economies of scale do not continue to increase indefinitely and at some point significant diseconomies arise through bureaucratic, uncoordinated operations" (Viljoen, 1991, p. 205).

Kalau kita melihat limbah sebagai bahan baku sisa yang tidak berguna, maka pengurangan limbah merupakan langkah penghematan biaya sehingga produk yang dihasilkan lebih murah. Sebenarnya hal ini sudah dikemukakan oleh Prof. Dr. Emil Salim dalam acara *Wajah-wajah Indonesia TVRI* pada tanggal 5 Juni 1994. Beliau menambahkan bahwa tantangan yang dihadapi industri dalam rangka efisiensi adalah memproduksi barang dengan memakai bahan

baku sesedikit mungkin dan menghasilkan limbah sesedikit mungkin pula.

Bagaimana Merealisasi Industri Berwawasan Lingkungan?

Realisasi industri berwawasan lingkungan di Indonesia memerlukan kerja sama antara pemerintah dan industri-industri. Bagi pemerintah, peranan yang dapat dilakukan adalah memberikan penerangan kepada pengusaha-pengusaha baru mengenai pentingnya industri yang tidak merusak lingkungan. Pemerintah juga dapat membuat peraturan yang mengatur penggunaan teknologi yang dapat mencegah polusi ataupun mendaur ulang limbah oleh industri-industri baru. Karena konsep industri yang aman bagi lingkungan masih relatif baru di Indonesia, peraturan tersebut harus diberlakukan secara bertahap.

Bagi pengusaha, khususnya pengusaha baru, peranan yang dapat dilakukan adalah mengerti akan keuntungan industri berwawasan lingkungan dan menerapkan teknologi pengolahan yang tidak membawa dampak negatif terhadap lingkungan. Karena industri berwawasan lingkungan adalah konsep yang masih baru, maka pengusaha baru semestinya menjadikan diri mereka pelopor konsep tersebut. Ada empat hal yang dapat dilakukan oleh seorang pengusaha baru, yaitu:

- a. Memilih lokasi pabrik dengan memperhatikan daya dukung lingkungan. Sebagai contoh, seorang pengusaha harus melihat apakah pabrik yang akan dibangun berdekatan dengan rumah-rumah tinggal penduduk dan akan berbahaya bagi mereka. Misalnya, pabrik tersebut menghasilkan limbah yang dapat didaur ulang

secara alami oleh alam, pengusaha tersebut harus melihat apakah kapasitas lingkungan tersebut mampu mengolah limbah yang dihasilkan. Sebenarnya masih banyak pertanyaan-pertanyaan lain yang harus dipertimbangkan seorang pengusaha dalam menentukan lokasi pabrik yang tepat.

- b. Memilih bahan baku produksi yang tidak berbahaya bagi lingkungan. Yang dimaksud di sini adalah menggunakan bahan baku yang dapat dan mudah didaur ulang. Industri harus menghindari penggunaan bahan baku yang belum juga diolah sudah merusak lingkungan dan kesehatan manusia. Apabila penggunaan bahan baku berbahaya tidak bisa dihindarkan, maka izin pendirian pabrik tersebut perlu ditinjau lagi.
- c. Memilih proses produksi yang tidak berdampak negatif terhadap lingkungan. Hal ini berkaitan erat dengan apa yang sudah disinggung di atas, yaitu pemanfaatan teknologi yang benar, tepatnya teknologi yang berwawasan lingkungan.
- d. Membuang limbah ke tempat-tempat pengolahan limbah yang akan atau telah dibangun di daerah Jabotabek. Salah satu pusat pengolahan limbah industri bahan berbahaya dan beracun (B-3) yang dapat dipakai adalah yang terletak di desa Nambo, Cileungsi-Bogor, Jawa Barat. Idealnya sebuah pabrik baru harus memiliki sendiri alat pengolahan limbah (*waste treatment plant*) dan mengolah limbahnya sendiri sebelum hasil olahan tersebut dibuang ke alam:

Bagi pengusaha lama, peranan yang dapat diberikan adalah menerapkan teknologi baru yang berwawasan lingkungan apabila

teknologi lama perlu diganti. Sistem pengolahan limbah juga perlu segera dihadirkan.

Kesimpulan

Meskipun konsep industri berwawasan lingkungan masih baru bagi sebagian besar kalangan pengusaha di Indonesia, konsep tersebut benar-benar harus dipelajari, dimengerti dan diaplikasikan dalam industri-industri baik industri baru maupun industri yang sudah ada.

Faktor-faktor yang membuat konsep tersebut penting adalah globalisasi, internasionalisasi pasar, saling ketergantungan antara satu negara dengan negara lain, dan meningkatnya kesadaran manusia bahwa bumi adalah milik bersama. Faktor-faktor ini mendorong manusia untuk menuntut produk-produk industri yang berwawasan lingkungan. Dengan cara ini manusia dapat melestarikan lingkungan dan sekaligus memperbaiki kualitas hidupnya.

Industri yang berwawasan lingkungan tidak hanya membawa nilai ekonomis bagi pengusaha, tetapi juga nilai sosial. Nilai ekonominya dapat dilihat dari pertambahan keuntungan bagi pengusaha, karena produk-produk yang dihasilkan diterima dan dibeli oleh konsumen yang semakin kritis. Keuntungan ekonomis yang lain adalah terbukanya kemungkinan bagi pengusaha untuk menikmati biaya produksi yang lebih rendah.

Sedangkan nilai sosial yang diberikan industri berwawasan lingkungan adalah ikut meningkatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat baik untuk pemilik industri itu sendiri maupun orang lain, yaitu tidak merugikan orang lain dengan pencemaran.

REFERENSI

- Cateora, Philip R. 1990. *International Marketing* (7th ed.). Boston: Irwin.
- Cavanagh, Gerald F., Moberg, Dennis J. and Velaquez, Manuel. 1981. "The Ethics of Organisational Politics." *Academy of Management Review* 6, no. 3, 363-374.
- Hidayat, Bambang. 1994. "Perubahan Iklim Global." *Kompas*, 4 Juni, 12.
- "Ketamakan dan Sikap Munafik Menghancurkan Bumi yang Satu." 1994. *Suara Pembaruan*, 24 April, 10.
- Porter, Michael E. 1979. "How Competitive Force Shape Strategy." *Harvard Business Review*. Reprinted by *The President and Fellows of Harvard College*, 280-290.
- "Presiden Resmikan Pusat Pengolahan Limbah B3." 1994. *Kompas*, 24 Mei, 1.
- Viljoen, John. 1991. *Strategic Management: How to Analyse, Choose and Implement Corporate Strategies*. Melbourne: Longman Professional.
- Windrarto, G. 1994. "Menenggelamkan Kapal Demi Lingkungan Hidup." *Suara Pembaruan*, 24 April, 6.

Dinamika Sosial Ekonomi dan Pembangunan Pedesaan Hutan:

Kasus Desa-desa Perbatasan Taman Nasional Kerinci Seblat*

Edi Indrizal

Pendahuluan

KEBERADAAN pedesaan hutan dan perbatasan Taman Nasional sering dianggap secara dramatis dapat mengancam bagi kemanusiaan dan lingkungan hidup. Hal ini terutama dikaitkan dengan pola penyelenggaraan perekonomian masyarakat desa yang langsung berkenaan dengan berbagai bentuk eksploitasi dan ekspansi penduduk terhadap sumber daya hutan. Berbagai undang-undang konservasi diterapkan guna menata bentuk-bentuk aktivitas terhadap hutan. Pos-pos polisi hutan didirikan

dan banyak aparat keamanan hutan ditugaskan untuk menjaga kegiatan-kegiatan penduduk sekitar jangan sampai memasuki ataupun membuka areal hutan yang dikonservasi.

Di Kerinci, berbagai usaha lebih jauh telah dilakukan oleh pemerintah, khususnya dalam "menertibkan" desa-desa perbatasan hutan tersebut. "Izin" beberapa desa yang berbatasan dengan dan sejumlah desa yang terlanjur berada di dalam kawasan Taman Nasional Kerinci Seblat (TNKS) dicabut. Desa-desa yang terletak di dalam areal TNKS melalui SK Gubernur Daerah Tingkat I Jambi No. 501/1988 telah dinyatakan harus dipindahkan. Meskipun demikian diakui bahwa potensi perambah tetap sangat besar, mengingat sebagian besar desa yang padat penduduknya berada di kawasan perbatasan TNKS (Bakosurtanal, 1990).

Kami menduga penanganan-penanganan yang dilakukan tetap sukar mencapai hasil optimal, selagi tidak didasarkan pada pemahaman yang memadai mengenai akar sejarah tradisi dan karakteristik sosial-ekonomi

*Penulis menyampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih kepada Drs. Hazwan dan Drs. Musral, keduanya kini bekerja di Kantor BKKBN Provinsi Sumatera Barat, atas bantuan dan kerja sama masing-masing sebagai anggota tim dalam penelitian-penelitian yang mendasari penulisan artikel ini. Begitu juga kepada Prof. Dr. Sajogyo (IPB) dan Dr. Amri Marzali, MA (UI) para guru penulis yang banyak memberi dorongan, kritik dan masukan dalam penyusunan tulisan ini. Namun bagaimanapun segala interpretasi dan isi tulisan ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis.

serta berbagai kondisi lokal masyarakat pedesaan hutan perbatasan Taman Nasional bersangkutan. Berbagai kebijakan pemerintah tentang penataan Taman Nasional selama ini umumnya masih bertitik-tolak pada anggapan pengklasifikasian tipologi pedesaan berdasarkan karakteristik letak wilayah geografisnya. Meskipun terdapat pengakuan akan adanya pengaruh dinamika sosial-budaya, tetapi pemahamannya seringkali kurang memadai dan belum tercermin dalam berbagai kebijaksanaan yang ditempuh.

Dalam rangka upaya memberikan sumbangan pemikiran akan hal tersebut, berturut-turut tulisan ini hendak mendiskusikan bentuk-bentuk usaha tani desa-desa perbatasan TNKS, tipologi pedesaan, karakteristik sosial ekonomi desa, dan tinjauan mengenai beberapa program intervensi ke dalam masyarakat desa-desa bersangkutan. Akan ditunjukkan bahwa kondisi-kondisi pedesaan yang khas akan menyumbangkan pemahaman corak masyarakat, khususnya mengenai sosial-ekonomi pedesaan hutan dan perbatasan Taman Nasional. Hal yang demikian perlu diperhatikan dalam setiap upaya penyusunan kebijakan yang diharapkan benar-benar akan membawa dampak yang lebih positif bagi berbagai pihak, tidak terkecuali penduduk lokal.

Tulisan ini disusun berdasarkan hasil studi sosial ekonomi pedesaan hutan, yaitu desa-desa perbatasan Taman Nasional Kerinci Seblat (TNKS) di Kabupaten Kerinci Provinsi Jambi. Studi antropologi sosial ekonomi ini difokuskan pada kajian desa-desa yang tumbuh menyertai revolusi agraria di Kerinci. Kerja lapangan dilakukan di awal tahun 1994, peneliti langsung mengunjungi sejumlah desa hutan dan perbatasan TNKS di Kecamatan Gunung Kerinci dan Kecamatan Danau Kerinci, tinggal menetap untuk

sementara waktu bersama-sama penduduk lokal. *Rapport* yang telah dijalin sejak penelitian sebelumnya (Indrizal et al., 1992) amat membantu peneliti dalam melakukan pendekatan masyarakat secara lebih intensif. Hal ini dirasakan benar mengingat persoalan tapal batas Taman Nasional merupakan isu-isu yang sensitif bagi penduduk lokal.

Bentuk-bentuk Usaha Tani Pedesaan Kerinci

Dari segi etnik, penduduk Kerinci sendiri menggolongkan usaha tani mereka ke dalam tiga tipologi, yaitu: *sawah*, *pelak* dan *ladang*. Sawah merupakan usaha tani padi (makanan pokok) yang memerlukan pengairan dan biasanya terdapat di sekitar pemukiman kampung. *Pelak*, hampir semacam kebun campur di mana diusahakan beragam palawija dan tanaman tua dalam jumlah serba sedikit yang letaknya juga di sekitar pemukiman dan kampung. Sementara *ladang*, menunjuk pada usaha tani yang cenderung monokultur, yaitu usaha tani tanaman keras yang letaknya biasanya jauh dari kampung, bahkan hingga di hutan pedalaman. Hubungannya adalah, pembukaan ladang baru merupakan gejala awal ekspansi penduduk ke kawasan baru. Jika ekspansi itu diikuti pengembangan sawah dan diikuti pengembangan pelak yang semulanya ladang, berarti indikasi adanya pertumbuhan perkampungan baru dan sekaligus pula pertanda sudah berlangsung ekspansi ladang baru di luar kampung itu. Pada pokoknya pengembangan sawah berkaitan erat dengan penetapan pemukiman permanen, sedang pelak merupakan hasil evolusi ladang. Demikianlah apabila di sekitar kawasan perladangan baru kurang dimungkinkan mengembangkan sawah, maka dalam jangka waktu berja-

lan kemudian kawasan tersebut akan ditinggalkan. Dalam hal ini evolusi ladang tidak sampai menjadi pelak, melainkan potensial menjadi lahan kritis. Kaitan antara pola usaha tani dengan pola penyebaran penduduk dan perkampungan (desa), serta potensi terbentuknya lahan kritis di Kerinci dapat dilihat pada model terlampir.

Kondisi ekologis Kerinci yang berlembah, berbukit, bergunung, banyak danau dan aliran sungai, curah hujan relatif tinggi dan merata sepanjang tahun, serta beriklim tropik basah, menjadi syarat pokok kenapa pola usaha tani yang sebenarnya berciri kontras (sawah dan ladang) telah berabad-abad dikenal, dikembangkan dan dipertahankan secara berdampingan dalam pentas pertanian pedesaan Kerinci. Kedua bentuk tradisi pertanian yang sesungguhnya kontras baik dari segi persyaratan struktur ekologi, teknologi, orientasi ekonomi, maupun ciri sosial yang menyertainya ini bahkan semakin mapan menemukan bentuknya dalam tata-nan dan dinamika pedesaan Kerinci.

Demikianlah di Kerinci, di lembah-lembah dengan sedikit dataran telah diolah semaksimalnya menjadi lahan persawahan dengan tanaman tunggal padi, berarsitektur terbuka dan memenuhi kebutuhan mineralnya dari ketergantungan pada air yang bersumber dari banyak aliran sungai di sekitarnya serta mampu memusatkan konsentrasi pemukiman penduduk. Sementara itu kawasan yang paling luas di kemiringan bukit dan pegunungan dimanfaatkan untuk areal perladangan ragam palawija dan tanaman keras dengan pola bertendensi meniru hutan, rapat, berdesak-desakan, berarsitektur pelindung tertutup, indeks diversitas tinggi dan keseimbangannya ringkih, yang selanjutnya dapat menghasilkan padang alang-alang (lahan kritis) atau bisa juga mendorong penye-

baran penduduk.

Dengan berlangsungnya *revolusi agraria* pada kurun penggal awal abad-20 di antara para ahli seperti Schrieke (1955) dan Geertz (1963), diindikasikan perubahan pertanian Kerinci dari bentuk dasar usaha tani sawah dan ladang menuju pola usaha tani kebun (perkebunan rakyat). Khususnya pertanian ladang yang dikatakan mendorong mobilitas pertanian dan pemukiman berpindah-pindah yang selanjutnya berangsur-angsur berubah menuju pola pertanian dan pemukiman menetap.

Meskipun Geertz menilai bahwa revolusi agraria itu setelah 35 tahun secara keseluruhan baru merupakan satu revolusi semu (Sajogyo, 1976), namun seperti juga Schrieke, di dalam argumentasinya belum disertakan berlangsungnya gejala peralihan produksi pertanian *cassiavera* (kayu manis) yang secara besar-besaran mulai diusahakan rakyat setelah periode 1930-an dan menjadi primadona ekonomi Kerinci hingga kini.

Schrieke (1955) sebagaimana dirujuk Geertz (1963) melukiskan, bahwa ekspor kopi pegunungan Kerinci yang terletak di bagian selatan Keresidenan Sumatera Barat, meningkat dari 190 ton pada tahun 1913 sampai 300 ton pada tahun 1923, dan hampir 3.000 ton pada tahun 1926. Namun dalam kurun waktu cuma tiga tahun, ekspor beras Kerinci merosot 75% dan mengakibatkan daerah ini harus mengimpornya dari daerah lain. Selanjutnya, gejala yang belum terliput pengamatan Schrieke maupun Geertz, bahwa pada tahun 1930-an berlangsung perubahan besar-besaran saat mana rakyat Kerinci beralih ke produksi tanaman *cassiavera*. Menurut laporan Bakosurtanal (1990) dewasa ini Kerinci bahkan menjadi daerah pengekspor *cassiavera* terbesar di ne-

geri ini, yaitu mencapai 40% dari ekspor *cassia vera* Indonesia. Suatu prestasi yang cukup spektakular mengingat Kerinci hanyalah satu Daerah Tingkat II Kabupaten.

Dalam penelitian lebih akhir, Indrizal, et al. (1992) mencatat bahwa peralihan produksi ke tanaman *cassia vera* itu menandai tradisi pertanian ladang (meskipun pola monokulturnya menunjukkan ciri usaha tani perkebunan rakyat) tetap mapan dengan cirinya yang has di Kerinci, yaitu mendorong ekstensifikasi lahan, ekspansi hutan, penyebaran penduduk dan kampung, dengan siklus produksi tanaman berusia panjang (rata-rata dalam 15 tahun baru dipanen), maju terus tanpa mengenal titik balik -- jadi, tidak bersifat siklus.

Revolusi Agraria dan Pembentukan Desa-desa Perbatasan TNKS

Beberapa peneliti mengidentifikasi tipologi pedesaan Kerinci berdasarkan karakteristik sosial-budayanya ke dalam pembagian daerah geografis. Tim peneliti WWF (1990) menggolongkan Kerinci Hulu, Kerinci Tengah, dan Kerinci Hilir. Satu tim peneliti dari Jurusan Sosial Ekonomi Faperta IPB (1994) juga membagi atas variasi wilayahnya. Wilayah utara, pengaruh budaya Minangkabau relatif lebih kuat, memiliki indikasi lebih bersifat ekspansif, banyak terdapat perkebunan, banyak perambahan, ekonomi sangat terkait ke Sumatera Barat, potensi wisata alam besar. Wilayah tengah, banyak kaum pendatang Jawa, lebih berciri kota, banyak pemukiman, pusat pelayanan, lahan sawah luas, kegiatan ekonomi non-pertanian kuat. Dan wilayah selatan, pengaruh budaya Jambi (Sarolangun Bangko) relatif lebih kuat, memiliki indikasi bersifat konservatif, terdapat kegiatan perikanan da-

nau, ada hutan adat. Kedua model klasifikasi ini tampaknya kuat mendapat pengaruh dari Watson (1989) berkenaan dengan analisisnya tentang sejarah sosial Kerinci berdasarkan ciri kebudayaan tradisional masyarakat bersangkutan.

Meskipun klasifikasi demikian ada benarnya secara ideal-tradisional, namun pada hematnya ini masih kurang membantu memberikan pemahaman akan berbagai variasi yang khas, sebagaimana secara historis dan struktural, proses-proses sosial-budaya yang menyertai *revolusi agraria* turut menentukan ciri pedesaan Kerinci dewasa ini. Indrizal et al. (1992) menganalisis bahwa revolusi agraria secara nyata telah mendorong tumbuhnya desa-desa baru yang ekspansinya mencapai berbagai kawasan penjuru hutan hingga melampaui perbatasan Taman Nasional Kerinci Seblat (TNKS) di Kerinci.

Schrieke (1955) menjelaskan istilah *revolusi agraria* dengan menunjuk pada perubahan mendasar dalam pola penggunaan tanah dan teknik produksi. Dilukiskan bahwa di Kerinci, ketika rakyat petani berpapasan dengan meningkatnya *onderneming*, di sinilah bermulanya revolusi agraria. Pengembangan "perusahaan besar" antara tahun 1908-1912 diikuti pengenalan dengan tanaman komersial/ekspor dan penetrasi kapitalis secara nyata telah mendorong perubahan sosial dan ekologi yang pesat di kawasan Kerinci. Uraian-uraian Schrieke, lebih lanjut bahkan pada mulanya diperkukuh Geertz (1963), memandang apa yang terjadi di Kerinci (seperti halnya di Jawa, walau secara agak berlainan) bukan hanya perubahan pola penggunaan tanah atau teknik produksi semata-mata; melainkan juga perubahan sistem segala pranata, praktek, dan ide yang relevan dan saling berhubungan -- "inti kebudayaan" --.

Revolusi agraria juga telah memberi ciri pada perubahan perekonomian pedesaan Kerinci. Revolusi agraria secara nyata berlangsung paralel dengan merembesnya nilai uang (komersialisasi dan monetisasi) dan berkembangnya diversifikasi usaha di pedesaan, yang kesemuanya turut mendorong perubahan-perubahan dalam penguasaan dan penggunaan tanah, serta menguatnya peranan ekonomi perkebunan rakyat yang berakar tradisi ladang di pedesaan Kerinci. Proses-proses ini selanjutnya mendorong percepatan pertumbuhan dan pembentukan desa-desa baru yang secara potensial menekan ke berbagai penjuru hutan pedalaman.

Demikianlah penelitian kami di desa-desa perbatasan TNKS menunjukkan bahwa sebagian besar desa perbatasan -- seperti di kawasan Sungai Keruh, Sungai Kuning, Renah Pemetik di Kecamatan Gunung Kerinci, maupun di kawasan Batang Merangin dan Muaro Imat di Kecamatan Danau Kerinci -- riwayat pembentukannya bertalian erat dengan perubahan-perubahan yang menyertai revolusi agraria di Kerinci.

Tinjauan Atas Program-program Intervensi di Desa-desa Perbatasan

Kawasan Kerinci merupakan *enclave*, kantong pemukiman terbesar di dunia, juga dikenal sebagai atap Sumatera (*top of Sumatera*), berkarakteristik topografis yang terdiri dari puluhan pegunungan dan ratusan perbukitan dengan kemiringan yang amat bervariasi, sehingga menjadikannya sebagai zona penyangga bagi ekosistem di sekitarnya. Kawasan Kerinci juga memiliki kedudukan khusus dengan keanekaragaman hayati tropis yang dikandungnya, mencakup flora dan fauna; komunitas biotis dan abio-

tis; serta tingkat debit air yang amat berpengaruh terhadap keseimbangan ekologi di kawasan sekitarnya, sehingga berperan penting sebagai urat nadi dalam sistem pengendalian erosi, banjir, sumber air dan penanggulangan polusi udara.

Apabila sistem ekologi Kerinci terganggu, akibatnya dapat terjadi berbagai kerawanan ekologis seperti banjir, tanah longsor, erosi dan sebagainya di daerah sekitarnya. Tercatat 7.000.000 ha lahan pertanian di Provinsi Jambi, Sumatera Barat, Sumatera Selatan dan Bengkulu amat tergantung pada sumber dan aliran air dari kawasan Kerinci (Bakosurtanal, 1990). Begitu pun terjadinya tanah longsor di Sumatera Barat, banjir tahunan di DAS (Daerah Aliran Sungai) Batang Hari di Jambi dan DAS Musi di Palembang diduga kuat diakibatkan terganggunya keseimbangan ekologi kawasan ini.

Oleh sebab vitalnya kedudukan kawasan Kerinci baik bagi keseimbangan lingkungan dan kelangsungan hidup manusia serta pembangunan, maupun dalam rangka pelestarian flora dan fauna serta kepentingan ilmu pengetahuan, maka sejak masa kolonial Belanda telah dirintis usaha konservasi alam di kawasan itu. Dalam rangka pembangunan nasional, hingga dewasa ini pengembangan program konservasi alam tersebut terus dilanjutkan.

Beberapa program yang dilaksanakan di masa pasca-kemerdekaan dewasa ini meliputi berbagai intervensi pembangunan di bidang kehutanan seperti program Taman Nasional, Hutan Lindung, Cagar Alam, Konservasi Daya Alam, Reboisasi, Pariwisata Alam (*eco-tourisme*) dan relokalisasi penduduk yang pada prinsipnya semuanya mengacu pada upaya konservasi, pembatasan

pengeksplotasian sumber alam hutan lebih lanjut.

Tercatat bahwa 58,56% atau 245.760 ha dari 420.000 ha luas Kabupaten Kerinci Propinsi Jambi kini diidentifikasi sebagai kawasan TNKS (Bakosurtanal, 1990). Dalam kenyataannya pelaksanaan dan pencapaian tujuan berbagai program di TNKS masih dapat dikatakan belum memadai, ditandai berbagai kendala yang masih dihadapi. Perambahan hutan masih tetap berlangsung, meskipun semakin ketatnya perundangan konservasi dan kehutanan menyebabkan intensitasnya diduga telah menurun. Luas perambahan hutan di areal TNKS kenyataannya selalu meningkat. Pada tahun 1985 luasnya 11.000 ha dengan jumlah 1.763 KK perambah, sedangkan tahun 1988 diperkirakan sudah mencapai 50.000 ha dengan melibatkan 14.286 perambah (Bakosurtanal, 1990). Dalam hal ini konsepsi pihak pemerintah mengenai "perambahan" tampaknya dirancukan dengan pengertian yang menunjuk pada ekspansi dan ekstensifikasi lahan penduduk ke dalam areal Taman Nasional. Hal ini kami sebut erat kaitannya dengan pola pertanian perkebunan setempat yang berakar tradisi ladang.

Meskipun harus diakui bahwa dalam waktu tertentu pola usaha tani ini potensial membentuk lahan kritis, salah satu kecenderungan yang sering dijadikan alasan penangan oleh pihak pemerintah maupun kalangan konservasionis, bagaimana pun proses perubahan ekologisnya, namun pelaku dan sistem sosial apa yang terlibat masih sering kurang dipahami. Sebenarnya secara ekologis, ancaman potensial terbentuknya lahan kritis tidak demikian berlebihan. Dengan akar tradisi ladangnya, keringkahan tanah cukup terbantu melalui pemupukan alami vegetasi yang ada di atasnya berdasar-

kan prinsip ladang, seperti disebut Geertz ibarat miniatur hutan. Campur tangan petani dalam hal ini dilakukan melalui tebang, bakar, atau melalui proses pembusukan, yang selanjutnya menghasilkan humus dan hara. Jika kesuburan tanah tetap saja potensial menurun, maka secara ekologis diduga juga lebih disebabkan karena ciri daerah tropis memanglah tanahnya kurang subur (Wijewardene, 1987).

Berkenaan dengan pelaku dan sistem sosial yang melingkupi usaha tani perkebunan rakyat berakar tradisi ladang di Kerinci, perlu dipahami kaitannya secara struktural dengan masyarakat yang lebih luas. Jadi tidak hanya sebatas desa, tetapi hendaklah juga hingga hubungannya dengan luar desa, regional, nasional, bahkan internasional. Primadona produk usaha taninya ialah komoditi tanaman komersial yang nilai ekonominya relatif prospektif. Bentuk organisasi produksi pertanian ini cukup longgar dimasuki, terutama berkenaan dengan melembaganya bentuk hubungan produksi induk semang -- anak ladang (lihat Indrizal et al., 1992; Indrizal, 1994). Kenyataannya banyak para pegawai, pejabat, ABRI, swasta, berasal dari dalam atau luar desa, bahkan mereka tinggal di kota atau di daerah lainnya, turut menanamkan investasi di bidang usaha tani ini. Seperti halnya juga setiap minggu, setiap hari pasar pekanan di pedesaan Kerinci para *broker* (tauke) tingkat kecamatan, kabupaten/daerah, bahkan tangan-tangan eksportir datang membeli *cassiavera*.

Relatif tingginya tingkat kemakmuran ekonomi desa-desa hutan dan perbatasan TNKS setidaknya tercermin dari potensi swadaya masyarakat. Adalah pemandangan yang biasa di pedesaan Kerinci ditemui bangunan rumah penduduk yang megah, beri-

kut perabot dan peralatan elektronik yang serba "kota". Mesjidnya besar-besar dengan kualitas bangunan yang mahal. Di beberapa desa yang tidak terjangkau listrik, pengadaannya telah dilakukan secara swadaya. Ditemui pula di sejumlah desa penyelenggaraan pendidikan tingkat Sekolah Dasar yang dikelola secara swadaya mulai dari pengadaan sarana dan prasarannya, hingga pendanaan rutin sistem pendidikan itu.

Nilai kapitalis, komersialisasi dan monetisasi secara nyata melingkupi sistem usaha tani dan perekonomian pedesaan Kerinci. Dalam analisis perubahan ekologi maupun sosial-budaya Kerinci akan dihasilkan kesimpulan keliru jika faktor-faktor ini diabaikan.

Pada akhir tahun 1993 pemerintah telah pula menetapkan kembali garis tapal batas TNKS di beberapa daerah Kerinci. Penetapan tersebut tampaknya secara langsung telah berpengaruh terhadap gejala berkurangnya ekstensifikasi perladangan dan ekspansi hutan. Dewasa ini bahkan dijumpai gejala *tekanan balik* manakala petani kembali menggarap lahan-lahan kritis atau lahan-lahan yang pernah ditinggalkan beberapa waktu sebelumnya. Hal ini misalnya dijumpai di Batang Merangin -- di mana ekspansi lahan semakin sulit dilakukan karena berpapasan dengan batas Taman Nasional. Gejala penggarapan lahan-lahan kritis semakin meningkat penguasaannya, sejalan dengan meningkatnya nilai jual tanah tersebut. Hal ini diduga merupakan respon penduduk terhadap semakin ketatnya penerapan perundangan penataan Taman Nasional, terutama di pedesaan sekitar fasilitas jalan raya yang mudah dijangkau pengawasan petugas.

Di beberapa kawasan pedesaan perbatasan, yang penetapan tapal batas baru Taman

Nasional di daerahnya justru relatif masih jauh dari batas Taman Nasional seperti di kawasan pedalaman hutan Muaro Imat -- di mana masih mungkin melakukan ekspansi lahan, kenyataannya usaha perluasan lahan tetap dilangsungkan. Di beberapa desa perbatasan TNKS di bagian utara Kerinci, seperti kawasan Renah Pemetik dan Sungai Kuning, dijumpai semacam gejala kelelahan petani mengingat lahan perladangan mereka yang semula diidentifikasi sebagai bagian TNKS, dalam penetapan tapal batas baru berada di luar Taman Nasional.

Dalam beberapa kasus lainnya, persoalan penetapan tapal batas baru TNKS tetap mencerminkan masalah klasik yang menimbulkan kegusaran, keresahan, atau ketidakmenentuan di kalangan petani. Di daerah Bedeng VIII hal ini terjadi karena hampir sebagian besar lahan perladangan mereka diidentifikasi berada di dalam TNKS. Sedangkan di Sungai Keruh terjadi lebih dikarenakan belum adanya kepastian batas yang jelas. Bagi penelitian selanjutnya barangkali menarik mempelajari bentuk-bentuk perlawanan kaum tani terhadap perubahan-perubahan yang dibawa program-program Taman Nasional dimaksud.

Kasus demi kasus memperlihatkan gejala yang pluralistik, yang pada pokoknya mempertegas beberapa pemikiran. *Pertama*, tidak seperti pandangan beberapa ahli yang menduga bahwa berlangsungnya revolusi agraria di Kerinci di antaranya mendorong perubahan pola pertanian ladang yang ekstensif menuju pola pertanian intensif, kenyataannya perubahan itu hanyalah semu. Oleh sebab meskipun menjadi lebih lambat, proses ekstensifikasi tetaplah potensial. *Kedua*, meskipun reaksi penduduk desa-desa perbatasan mengenai penetapan tapal batas Taman Nasional beragam satu sama lain,

akan tetapi pada dasarnya persoalan dimaksud mencerminkan kepentingan yang sama, yaitu dalam memandang tanah sebagai bertalian dengan usaha-usaha mempertahankan atau memperluas usaha tani dominan dan khas desa-desa perbatasan TNKS yang berakar tradisi ladang.

Penutup

Berlangsungnya revolusi agraria di Kerinci pada sekitar penggal awal abad-20 mulanya lebih ditentukan oleh pengaruh kebijaksanaan pemerintah kolonial dan penetrasi kapitalis ke dalam masyarakat desa. Di antara ciri penting yang dihasilkannya ialah semakin menguatnya peranan ekonomi perkebunan rakyat berakar tradisi ladang yang berorientasi pasar komersial dunia. Selanjutnya revolusi ini mendorong ekspansi demografis dan pertumbuhan desa-desa baru ke arah pedalaman hutan hingga Taman Nasional.

Dari segi ekonomi, menguatnya peranan sektor usaha tani ini secara nyata telah meningkatkan pendapatan segala lapisan masyarakat desa. Turun naiknya harga *cassia-vera* yang merupakan tanaman primadona Kerinci adalah di luar jangkauan kuasa mereka. Dalam sistem *brooker* dan jaringan pasar dunia dewasa ini, petani *cassiavera* diperkirakan hanya mendapatkan 12,83% dari margin keuntungan (Tim WWF, 1919).

Relevansinya dengan pembangunan pertanian pasca-kemerdekaan, khususnya setelah periode Orde Baru ialah jika hampir sepanjang PJP I pembangunan pertanian pedesaan lebih tertuju pada sektor pertanian sawah, tampaknya pertanian pedesaan Kerinci memilih jalan lain. Ketika usaha men-

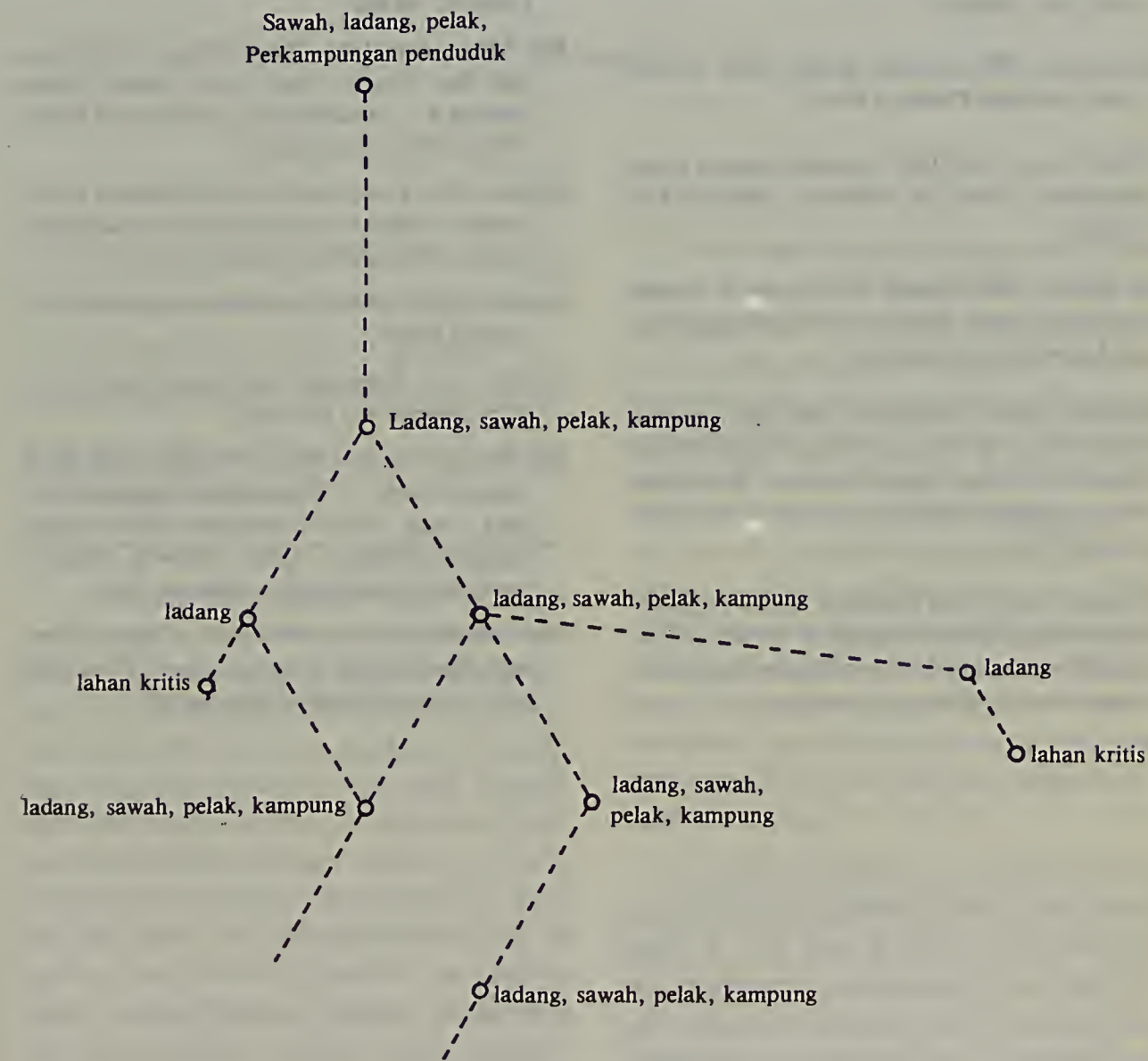
capai tingkat swasembada pangan (beras) menjadi gerakan pembangunan pertanian nasional, justru petani Kerinci dengan cepat meninggalkan kemapanan produksi berasnya, sebaliknya beralih pada pencapaian tingkat produksi tanaman perkebunan rakyat berakar tradisi ladang yang berorientasi pasar dunia. Dalam hal ini sumbangan ekonomi desa-desa pedalaman hutan dan perbatasan TNKS dapat dikatakan yang terbesar.

Produksi tanaman ekspor mempunyai arti penting sebagai sumber devisa nasional terbesar setelah minyak bumi. Sejak lama sektor perkebunan merupakan sentra produksi terpenting produk-produk ini (Biro-wo, et al., 1993 (1979)). Oleh sebab itu, patutlah kiranya jika keunggulan-keunggulan tertentu dari sistem usaha tani ini memperoleh perhatian penanganan yang sungguh-sungguh. Dalam kasus Kerinci, kiranya yang perlu dieliminir adalah dampak ekologis dari sistem usaha tani perkebunan rakyat yang berakar tradisi ladang itu.

Secara implikatif, studi sosial ekonomi masyarakat pedesaan hutan di perbatasan TNKS ini nyatalah menuntut pentingnya pengintegrasian partisipasi petani dalam setiap perencanaan dan pelaksanaan kebijaksanaan pembangunan. Pemahaman akan karakteristik sosial ekonomi pedesaan yang meliputi sistem ekonomi dan unit-unit sosial penting dalam tatanan kehidupan pedesaan serta hubungannya dengan tatanan masyarakat yang lebih luas, mesti dijadikan landasan dan acuan dalam penentuan kebijakan. Sehingga kurang bijaksana kiranya apabila berbagai program penataan pola hubungan antara manusia dan sumber alam/hutan, semata-mata hanya ditujukan pada komunitas petani atau penduduk desa-desa perbatasan Taman Nasional saja.

Lampiran

MODEL PERUBAHAN EKOLOGI ATAS KAITAN ANTARA POLA USAHA TANI
DENGAN POLA PENYEBARAN PENDUDUK DAN PERKAMPUNGAN (DESA)
SERTA POTENSI TERBENTUKNYA LAHAN KRITIS DI KERINCI
(Inrizal, et al., 1992)



BIBLIOGRAFI

- Amri Marzali. 1993. "Masyarakat Pedesaan di Indonesia", makalah bahan kuliah Struktur dan Organisasi Sosial pada Program Studi Sosiologi Pedesaan Program Pasca-sarjana IPB, Bogor.
- A.T. Birowo, K.H. Junghans dan Ulrich Scholz. 1993. "Bentuk-bentuk Pengorganisasian Produksi Pertanian" dalam Ulrich Planck (ed.), *Sosiologi Pertanian*, Obor, Jakarta.
- Bakosurtanal. 1990. *Laporan Survey TNKS Provinsi Jambi*, Bappeda Tingkat I Jambi.
- Clifford Geertz. 1976 (1963). *Involusi Pertanian Proses Perubahan Ekologi di Indonesia*, Bhratara KA., Jakarta.
- C.W. Watson. 1989. *Kerinci Two Historical Studies, Occasional Paper*, Center of Southeast Asian Studies, University of Canterbury.
- Edi Indrizal, Hazwan dan Musral. 1992. *Pola Pertanian Lahan Miring di Kawasan Kerinci Analisa Proses Perubahan Ekologi dan Pertemuan Multikepentingan*, PSPPSB UNAND dan WWF for Nature Project 3941.
- Edi Indrizal. 1994. *Pola Hubungan Induk Semang -- Anak Ladang; Bentuk Organisasi Kerjasama Produksi Pertanian dalam Sistem Ekonomi Desa Pasca-revolusi Agraria di Kerinci*, makalah.
- Edi Indrizal dan Hazwan. 1994. *Desa-desa Perbatasan di TNKS Kajian Sosial Ekonomi Masyarakat Pedesaan Hutan*, P4M Dirjendikti Depdikbud RI.
- Frithjof Kuhren. 1993. "Struktur Pertanian" dalam Ulrich Planck (ed.), *Sosiologi Pertanian*, Obor, Jakarta.
- J.H. Boeke. 1983 (1948). *Prakapitalisme di Asia*, Sinar Harapan, Jakarta.
- Ray Wijewardene. 1987. "Sistem Hemat Energi Usaha Tani Bagi Daerah Tropis yang Lembab" dalam Joachim & N. Daldjoeni (eds.), *Ekofarming Bertani Selaras Alam*, YOI, Jakarta.
- Sajogyo. 1976. Kata Pengantar Edisi Indonesia Geertz: *Involusi Pertanian Proses Perubahan Ekologi di Indonesia*, Bhratara KA., Jakarta.
- Sajogyo. 1987. "Prospek Membina Kemandirian Masyarakat Desa".
- Schrieke. 1955. *Indonesian Sociological Studies I*, van Hoeve, Haque and Bandung.
- Tim Peneliti Faperta IPB. 1993/1994. *Studi Dasar (Baseline Study) TNKS dan Studi Penanganan Masalah Enklaf TNKS di Kabupaten Kerinci Jambi*, makalah Lokakarya TNKS, Bappeda Tingkat I Jambi dan Faperta Institut Pertanian Bogor.
- WWF for Nature Project 3941. 1991. "Masalah Kerusakan Hutan TNKS di Kerinci, Jambi: Pendekatan Solusi Melalui Partisipasi Masyarakat".

Dokumen

ASEAN-Uni Eropa dan Kerja Sama Ekonomi

F. Andrea

I. HUBUNGAN ASEAN - UNI EROPA

- A. Sidang Para Menlu ASEAN-Menlu Uni Eropa
- B. Konferensi Bisnis ASEAN-Uni Eropa

II. PERTEMUAN MENTERI EKONOMI ASEAN

III. LOKAKARYA PENGELOLAAN POTENSI LAUT CINA SELATAN

Hubungan antarkawasan Eropa dan Asia Pasifik melalui kerja sama ASEAN-Uni Eropa (UE) kelihatannya menjadi semakin penting. Sidang Para Menlu ASEAN-UE ke-11 dan konferensi bisnis ASEAN-UE I, berlangsung di Jerman bulan September 1994 yang lalu telah memberi kontribusi yang berarti kepada masa depan kerja sama antara kedua kawasan tersebut. UE perlu memanfaatkan secara baik pertumbuhan ekonomi Asia yang pesat dan membaiknya akses pasar di kawasan Asia secara keseluruhan, sehingga ia mampu mempertahankan kehadiran ekonominya di Asia dan mampu mempertahankan peran dalam ekonomi dunia. Ia juga perlu mengembangkan strategi baru yang lebih proaktif terhadap Asia. Sebab tanpa strategi demikian tampaknya sulit bagi UE untuk melakukan penetrasi ke Asia.

Pembahasan mengenai langkah-langkah membangun saling percaya (*Confidence Building Measures-CBM*) dan upaya untuk memformalkan kerja sama teknis dan konsep mengenai sekretariat untuk mengelola semua kegiatan lokakarya mengenai pengelolaan potensi Laut Cina Selatan, yang berlangsung di Bukittinggi, Sumatera Barat bulan Oktober 1994 belum mencapai kesepakatan. Hal ini disebabkan antara lain karena alasan politis dan belum adanya kesatuan pandangan tentang konsep CBM. Namun berbagai upaya telah dilakukan guna mencari penyelesaian persengketaan secara damai, misalnya membentuk kerja sama di bidang keamanan lalu lintas laut, mengatasi polusi laut, kerja sama meteorologi dan riset ilmu pengetahuan di Laut Cina Selatan.

Meskipun lokakarya ini tidak dimaksudkan untuk menyelesaikan masalah klaim tumpang tindih di Laut Cina Selatan, namun penjajakan mengenai apakah potensi konflik bisa diubah menjadi potensi kerja sama yang lebih baik dan damai mempunyai arti tersendiri bagi diciptakannya perdamaian yang lebih luas.

Ringkasan Peristiwa edisi ini akan menyajikan berita tentang Sidang Para Menlu ASEAN-

UE, Konferensi Bisnis ASEAN-UE, Pertemuan Menteri Ekonomi ASEAN dan Lokakarya Pengelolaan Potensi Laut Cina Selatan.

I. HUBUNGAN ASEAN-UE

A. SIDANG PARA MENLU ASEAN-UE

Sidang Para Menlu ASEAN dengan Menlu Uni Eropa (*European Union-EU*) ke-11 berlangsung di Karlsruhe, Jerman, tanggal 22-23 September 1994 untuk membahas usulan Komisi UE dalam mengkaji ulang Sistem Umum Preferensi (*Generalized System of Preferences-GSP*) dan masalah hak asasi manusia.

Menteri Luar Negeri Jerman, *Klaus Kinkel*, mengatakan pada pembukaan pertemuan itu sebagai berikut: (1) menyambut baik prakarsa PBB untuk menjembatani Indonesia dan Portugal dalam membahas isu Timor Timur dan dapat menyelesaikan secara adil, langgeng, dan bisa diterima secara internasional; (2) mendesak pemerintah Singapura untuk membatalkan hukuman mati yang diterapkan pada seorang warga Belanda karena pelanggaran narkotika; (3) sejak berakhirnya pertikaian Timur-Barat hubungan ASEAN-UE semakin meningkat; (4) ASEAN dan UE menjadi penting sebagai pelopor keberhasilan di dunia dalam melakukan integrasi regional dan kerja sama supra-regional. Keduanya mempunyai potensi di bidang intelektual, kebudayaan, inovasi dan mempunyai kekuatan pasar yang luar biasa; (5) ASEAN mempunyai peranan kunci di kawasan karena dinamika pertumbuhannya luar biasa dan mempunyai konsep pandangan ke depan bagi integrasi kawasan (*Kompas*, 24-9-1994); (6) adanya perbedaan kepentingan dan pengalaman dalam suatu dialog antara ASEAN dan UE merupakan hal yang wajar; dan (7) melakukan dialog dengan semangat untuk memahami posisi masing-masing tentang masalah-masalah ekonomi, politik dan keamanan (*The Straits Times*, 25-9-1994).

Menlu *Ali Alatas* mengatakan bahwa Indonesia tidak akan membahas masalah Timor Timur dalam pertemuan para Menlu ASEAN-UE. Isu mengenai Timor Timur hendaknya tidak dikaitkan dengan isu-isu lain yang tidak relevan. Penyelesaian masalah Timor Timur akan diselesaikan secara adil dan dapat diterima secara internasional.

Menlu Singapura, *Prof. Jayakumar*, mengatakan bahwa: (1) Singapura akan menolak permintaan pengampunan hukuman mati terhadap seorang warga negara Belanda karena pelanggaran narkotika; (2) Singapura menghormati negara-negara yang secara prinsip menentang hukuman mati, tetapi hendaknya negara lain juga menghormati prinsip yang dilakukan oleh Singapura dalam menerapkan hukuman mati; (3) perubahan-perubahan cepat dunia dan di kedua kawasan Asia Tenggara dan Eropa mengharuskan hubungan ASEAN-UE perlu dikaji ulang (*Kompas*, 24-9-1994); (4) untuk melanjutkan dialog dalam jangka panjang antara ASEAN-UE harus mengarahkan adanya perbedaan secara jujur, misalnya cara pandang terhadap kerja sama regional, dan hubungan yang tidak seimbang; (5) ada potensi besar yang saling menguntungkan jika kedua belah pihak dapat berhasil melakukan kerja sama; (6) langkah perdagangan UE sudah tidak memadai lagi untuk bersaing di Asia, karena itu sudah waktunya bagi ASEAN dan UE untuk lebih mengembangkan hubungan yang seimbang; (7) UE mengakui bobot politik dan ekonomi ASEAN semakin meningkat baik pada masalah regional maupun global; (8) penataan kembali strategi UE terhadap Asia mencerminkan meningkatnya kepentingan UE di Asia; (9) ASEAN-UE dapat menjalin persahabatan berdasarkan alasan baru, yaitu bantuan ASEAN untuk meningkatkan profil politik dan ekonomi UE di Asia Timur (*The Straits Times*, 24-9-1994).

Deklarasi bersama ASEAN-UE mengatakan bahwa: (1) GSP telah memberikan sumbangan pa-

da pertumbuhan ekspor dari negara-negara ASEAN ke negara-negara UE. Lebih dari sepertiga ekspor ASEAN ke UE menikmati konsesi tarif yang diberlakukan berdasarkan GSP; (2) provisi aturan-aturan kumulatif negara asal (*Cumulative Rules of Origin-CRO*) telah memberikan sumbangan pada integrasi regional ASEAN, serta akan terus membantu ASEAN dalam mencapai tujuan terbentuknya Kawasan Perdagangan Bebas ASEAN; (3) komitmen terhadap sistem perdagangan multilateral yang terbuka untuk menopang pertumbuhan ekonomi dunia; (4) akan terus memperbaiki akses pasar sebagai upaya untuk mempertahankan pertumbuhan dalam perdagangan dua arah di antara mereka; (5) mendukung bagi pembentukan awal dan beroperasinya Organisasi Perdagangan Dunia (WTO) sesuai target tanggal 1 Januari 1995; (6) pentingnya dialog ASEAN-UE dalam meningkatkan perdagangan dan investasi dua arah, serta mengakui bantuan UE yang telah memberikan kontribusi pada pertumbuhan dan diversifikasi ekspor ASEAN; (7) peningkatan kerja sama ASEAN-UE merupakan elemen utama hubungan antara kawasan Eropa dan Asia Pasifik dalam memperoleh keuntungan bersama di antara kedua kawasan; (8) sepakat pentingnya semangat dialog dan kerja sama dalam hal mengatasi perbedaan pendapat di kedua pihak, dan apabila tidak berhasil mencapai kesepakatan dalam mengatasi pertikaian akan diselesaikan melalui cara-cara damai dan negosiasi, sesuai dengan prinsip-prinsip Piagam PBB; (9) mempertahankan sistem perdagangan dunia yang transparan, adil, dan terbuka seperti yang tercantum dalam hasil-hasil sidang Putaran Uruguay; (10) sepakat untuk mempromosikan kerja sama sektor bisnis, memberantas kemiskinan dan meningkatkan pendidikan, perlindungan lingkungan hidup, pemberantasan narkoba dan virus HIV/AIDS, memperbaiki profil UE di ASEAN dan sebaliknya ASEAN di lingkungan UE, serta mempromosikan kerja sama dan pertukaran kebudayaan dan media massa; (11) upaya untuk menjamin keterlibatan sektor swasta dalam kerja sama ekonomi

ASEAN-UE perlu dilanjutkan; (12) menyambut baik meningkatnya kerja sama politik dan keamanan serta dialog antara ASEAN-UE. Disamping itu Forum Regional ASEAN (ARF) perlu dilanjutkan, dan peningkatan kerja sama antara institut-institut strategi dan studi internasional di kedua kawasan; (13) mengutuk diberlakukannya kampanye pembersihan etnis yang dilakukan oleh Serbia-Bosnia di daerah-daerah Republik Bosnia-Herzegovina, dan menuntut untuk segera dihentikannya kampanye pembersihan etnis tersebut (*Kompas*, 23-9-1994).

B. KONFERENSI BISNIS ASEAN-UE

Konferensi Bisnis ASEAN-UE yang pertama kali berlangsung di Stuttgart, Jerman, tanggal 26 September 1994 dihadiri para pengusaha ASEAN dan UE.

Wakil Ketua Kadin *Husein Aminuddin* mengatakan kepada wartawan bahwa hubungan bisnis dan perdagangan antara ASEAN dan para pengusaha UE, tidak hanya dilaksanakan dalam lingkup ekonomi dan politik, tetapi juga dalam lingkup kebudayaan. Kebudayaan adalah kata kunci yang menyatakan bahwa para pengusaha ASEAN terbuka untuk dialog mengenai kebiasaan-kebiasaan, serta terbuka untuk pengaruh-pengaruh yang positif. Lingkup kebudayaan dimaksudkan untuk menyaring hal yang tidak sesuai dengan kondisi dan perilaku yang ada di kawasan Asia Tenggara. Di samping itu kebijakan antidumping, hambatan akses pasar dan lainnya harus bisa dirundingkan dan diselesaikan secara damai atas dasar kerja sama yang saling menguntungkan dalam menciptakan suasana yang konsisten dalam pelaksanaan GATT.

Marzuki Darusman mengatakan bahwa lingkup kebudayaan merupakan suatu sikap keterbukaan yang menerima standar-standar perilaku bisnis sehingga ekonomi biaya tinggi dan kolusi tidak bisa diterima dalam suatu sistem ekonomi yang terbuka (*Kompas*, 27-9-1994).

Komunike bersama pengusaha ASEAN-UE mengatakan bahwa: (1) kelompok pengusaha ASEAN menolak berbagai bentuk pengaitan antara isu-isu perdagangan internasional dengan isu-isu buruh dan lingkungan hidup, karena akan mengganggu pengembangan kerja sama ASEAN-UE; (2) mengusulkan pelaksanaan program promosi internasional dengan berbagai cara pelaksanaannya; (3) rencana Sistem Umum Preferensi (GSP) merupakan wahana yang efektif dalam program hubungan perdagangan dan ekonomi; (4) pertumbuhan ekonomi yang dinamis, pengembangan teknologi, angkatan kerja yang berkualitas, serta meningkatnya kerja sama regional di pihak ASEAN, berjalan setara dengan meluasnya pengalaman industri serta tingkat pencapaian teknologi yang diperoleh negara-negara Eropa; (5) menyerukan kepada aparat pembuat kebijaksanaan ekonomi untuk membentuk kerangka kerja bagi perusahaan-perusahaan domestik dan luar negeri, dalam tata cara yang sesuai dengan persyaratan pembagian kerja internasional; (6) menyerukan pada Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organization-WTO*) untuk memainkan peranan politik agar sistem perdagangan internasional mampu menanggapi perkembangan baru sistem dunia dengan cara yang memadai (*Kompas*, 27-9-1994).

II. PERTEMUAN MENTERI EKONOMI ASEAN

Pertemuan Menteri Ekonomi ASEAN (*ASEAN Economic Ministerial Meeting-AEMM*) ke-26 berlangsung di Chiang Mai, Thailand, tanggal 22-23 Oktober 1994 untuk membicarakan pelaksanaan *Common Effective Preferential Tariff* (CEPT) sebagai mekanisme utama dalam mencapai Area Perdagangan Bebas ASEAN (*ASEAN Free Trade Area-AFTA*). Pertemuan ini didahului dengan pertemuan para Pejabat Ekonomi ASEAN (*Senior Economic Official Meeting-SEOM*) dan pertemuan Dewan AFTA.

Dalam SEOM-ASEAN yang berlangsung

tanggal 19-20 September 1994 para pejabat tinggi merekomendasikan: (1) memperlancar pelaksanaan CEPT sebagai mekanisme utama dalam mencapai AFTA, dan memperpanjang daftar mata dagangan yang dimasukkan dalam kerangka CEPT. Tujuannya agar AFTA atau ekonomi ASEAN yang terintegrasi semakin cepat tercapai. CEPT mencakup berbagai mata dagangan manufaktur dan produk pertanian yang sudah diproses, dan tarif yang dikenakan pada berbagai mata dagangan tersebut secara bertahap akan diturunkan sampai di bawah 5%, atau 0-5%. Dalam daftar CEPT yang diajukan oleh negara-negara anggota ASEAN, masing-masing negara secara sukarela menetapkan mata dagangan yang tarifnya akan diturunkan secara bertahap, termasuk menetapkan mana yang digolongkan kepada jalur cepat (*fast track*) atau jalur biasa (*normal track*); (2) untuk mempersingkat jangka waktu penurunan tarif dari yang terlama 15 tahun menjadi 10 tahun. Rinciannya adalah di jalur cepat, untuk mata dagangan yang tarifnya di atas 20% diusahakan dalam waktu 7 tahun tarifnya akan turun menjadi 0-5%. Sebelumnya disepakati 10 tahun. Sedangkan untuk mata dagangan yang tarifnya 20% atau lebih rendah ditetapkan 5 tahun. Sebelumnya 7 tahun; (3) di jalur biasa, persen penurunan tarif akan berlangsung 10 tahun bagi mata dagangan yang tarifnya di atas 20%, dan dalam waktu 5 tahun tarifnya sudah harus turun di bawah 20%. Sebelumnya waktu yang dipatok adalah 15 tahun. Sedangkan untuk mata dagangan yang tarifnya di bawah 20% dipatok 5 tahun (*Kompas*, 21-9-1994).

Dewan Menteri Area Perdagangan Bebas ASEAN dalam pertemuannya tanggal 21 September 1994 menyatakan puas dengan kemajuan yang dicapai dalam pelaksanaan CEPT dan komitmen ASEAN dalam melakukan liberalisasi perdagangan. Mereka memutuskan untuk mempercepat realisasi AFTA dari 15 tahun menjadi 10 tahun.

Kesepakatan bersama mengatakan bahwa: (1) menurunkan tarif pada jalur normal (*normal track*)

dan jalur cepat (*fast track*). Pada jalur normal, disepakati untuk menurunkan tarif yang besarnya di atas 20% menjadi 20% pada 1 Januari 1988, dan berikutnya dari 20% menjadi 0-5% pada 1 Januari 2003. Menurunkan tarif yang besarnya di bawah 20% menjadi 0-5% pada Januari 2000. Pada jalur cepat, disepakati untuk menurunkan tarif yang besarnya di atas 20% menjadi 0-5% pada 1 Januari 2000, dan menurunkan tarif yang besarnya di bawah 20% menjadi 0-5% pada 1 Januari 1998; (2) mempercepat masuknya produk *exclusion list* (komoditi yang sementara tidak masuk dalam skema penurunan tarif) ke dalam *inclusion list*. Caranya, setiap tahun sebanyak 20% dari komoditi yang masuk dalam *exclusion list* sudah harus masuk dalam *inclusion list*. Dengan demikian secara bertahap dalam 5 tahun kemudian, komoditi yang masuk dalam *exclusion list* sudah menjadi *inclusion list* (masuk dalam program penurunan tarif). Program tersebut mulai berjalan pada 1 Januari 1995; (3) menyelesaikan penyeragaman tata nama tarif, prosedur dan penilaian bea cukai pada akhir tahun 1995. Untuk tujuan itu, Dewan Menteri AFTA merekomendasikan perlunya dibentuk kelompok-kelompok kerja dalam menangani hal tersebut; (4) ASEAN akan membentuk Unit AFTA di dalam Sekretariat ASEAN pada 1 Januari 1995 untuk mengkoordinasikan dan mengelola AFTA dan masalah-masalah yang berkaitan dengan AFTA secara lebih efektif, termasuk aspek promosi dan pemasaran; (4) mengakui masih kurangnya informasi dan promosi tentang AFTA dikalangan bisnis di masing-masing negara ASEAN dan negara-negara lain. Untuk mengatasi kekurangan itu, ASEAN akan mengadakan kampanye tentang AFTA di kawasan maupun di luar kawasan; (5) setuju dengan permintaan Federasi Tekstil ASEAN (AFTEX) untuk melibatkan sektor swasta; (6) tidak membahas masalah APEC dalam pertemuan (*Kompas*, 22-9-1994).

PM Thailand, *Chuan Leekpai*, mengatakan

pada pembukaan pertemuan itu bahwa: (1) ASEAN harus bekerja sama untuk menjamin Kerja Sama Ekonomi Asia Pasifik (APEC) tidak diskriminatif dan mendukung GATT; (2) ASEAN sukses dalam memelihara identitas dan kesatuan dalam APEC. Oleh karena itu ASEAN perlu terus meningkatkan kedudukannya dalam APEC dan mengambil inisiatif dalam kerja sama yang lebih luas di kawasan. Sebaliknya APEC dapat membantu ASEAN dalam upaya memperluas kerja sama teknik dan teknologi dengan negara di luar kawasan; (3) APEC merupakan suatu forum kerja sama bagi pertumbuhan dan keuntungan bersama. Upaya untuk terus meliberalisasi perdagangan dalam kerja sama ekonomi Asia Pasifik harus konsisten dengan prinsip-prinsip dasar GATT, dan semangat regionalisme ASEAN yang terbuka; (4) ASEAN harus menegaskan kembali dukungannya pada sistem perdagangan multilateral; (5) ASEAN tidak lagi mengandalkan buruh murah sebagai basis industrinya. ASEAN telah mengikuti pengembangan di berbagai bidang, termasuk teknologi informasi, telekomunikasi, sektor keuangan dan sejenisnya melalui hubungan dengan perusahaan-perusahaan asing yang beroperasi di kawasan Asia Tenggara; (6) percepatan implementasi AFTA dari 15 tahun menjadi 10 tahun mungkin akan merugikan kepentingan sektor industri tertentu, tetapi sebaiknya kepentingan jangka panjang AFTA lebih menjadi pertimbangan utama; (7) AFTA memiliki konsumen potensial sebanyak 340 juta jiwa dengan jumlah PDB (Produk Domestik Bruto) senilai US\$430 milyar atau dengan pendapatan per kapita US\$1.200; dan (8) setelah Perang Dingin berakhir muncul blok perekonomian yang berpotensi menjadi *inward looking* yang tidak menguntungkan negara berkembang, meskipun Putaran Uruguay sudah diputuskan (*Kompas*, 23-9-1994).

Menko Indag RI, *Hartarto*, mengatakan bahwa: (1) keputusan AEMM dalam mengesahkan percepatan realisasi AFTA merupakan keputusan bersejarah karena semua negara ASEAN menunjuk-

kan sikap yang sama; (2) pencapaian AFTA pada tahun 2003 tidak saja menjadikan ASEAN akan menjadi kuat untuk menghadapi perdagangan bebas APEC, melainkan juga untuk menghadapi kecenderungan perdagangan bebas dunia; (3) AFTA merupakan tameng bagi ASEAN untuk masuk ke perdagangan bebas Asia Pasifik; (4) tingkat perdagangan intra-ASEAN masih kecil, karena orientasi ekspor negara-negara ASEAN ke negara-negara luar kawasan. Dijadikannya ASEAN sebagai area perdagangan bebas pada tahun 2003, perdagangan intra-ASEAN akan meningkat; (5) beberapa peluang yang bisa dimanfaatkan Indonesia dalam kerangka AFTA, misalnya menjual mesin-mesin tekstil, bahan baku serat rayon, bahan baku serat sintetik (fiber), dan hampir semua barang-barang industri, khususnya barang-barang konsumen; (6) iklim investasi di Indonesia dan promosi investasi perlu terus ditingkatkan sebab Indonesia mempunyai peluang besar dalam menarik investasi, baik dari negara-negara intra-ASEAN maupun non-ASEAN; dan (7) peluang yang perlu dimanfaatkan oleh dunia usaha Indonesia adalah antara lain mengembangkan bentuk-bentuk kerja sama subregional, seperti Sijori (Singapura, Johor, Riau), Segi Tiga Pertumbuhan Indonesia, Malaysia dan Thailand, serta Segi Empat Pertumbuhan Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia dan Filipina (*Kompas*, 24-9-1994).

Hasil pertemuan AEMM antara lain: (1) AEMM puas dengan kemajuan pelaksanaan CEPT, dan mendukung keputusan Dewan AFTA untuk mempercepat pelaksanaan AFTA dari 15 menjadi 10 tahun. Keputusan Dewan AFTA akan disampaikan kepada Kepala Pemerintahan ASEAN; (2) menyambut baik keberhasilan Putaran Uruguay tentang Perundingan Perdagangan Multilateral, dan menegaskan kembali dukungan bagi pembentukan WTO pada 1 Januari 1995; (3) mendesak seluruh anggota GATT untuk meratifikasi Kesepakatan Putaran Uruguay sebelum 31 Januari 1994, dalam rangka menjamin pembentukan WTO pada wak-

tunya; (4) AEMM mendukung upaya Pejabat Tinggi Ekonomi ASEAN dalam SEOM-ASEAN untuk memformulasikan kerangka kesepakatan tentang Kerja Sama Bidang Pelayanan guna meningkatkan daya saing dan liberalisasi perdagangan di kawasan; (5) menyambut baik meningkatnya interaksi antara ASEAN-CCI (*Chamber of Commerce and Industry*) dengan SEOM; (6) menyetujui kesepakatan yang dicapai *Basic Agreement of ASEAN Industrial Joint Venture Scheme* (BAAIJV); (7) menyetujui SEOM untuk bekerjasama dalam pengembangan sektor jasa serta mengarahkan SEOM memformulasikan kerangka kerjanya; dan (8) para menteri bersedia melakukan kerja sama tentang perlindungan hak intelektual (*Intellectual Property Rights-IPR*) *pas*, 24-9-1994).

Sekjen Perdagangan dan Industri Internasional Malaysia, *Asmat Kamaludin*, mengatakan bahwa: (1) lisensi impor hanya berlaku selama 2 tahun dan tarif 30% akan ditentukan secara bertahap; (2) Malaysia tidak percaya adanya proteksi permanen sebab proteksi sementara diperlukan untuk melindungi industri baru menjadi mantap (*Bangkok Post*, 23-9-1994).

Wakil PM Thailand, *Dr. Supachai Panitchpakdi*, mengatakan pada akhir pertemuan AEMM bahwa: (1) EAEC tetap merupakan subgroup APEC dan memusatkan perhatian dalam isu-isu non-perdagangan. Hal ini akan menghindarkan kecurigaan bahwa EAEC akan berkembang menjadi suatu blok perdagangan; (2) EAEC hendaknya memusatkan kegiatannya dalam isu-isu pembangunan seperti, sumber daya manusia, pariwisata, dan perlindungan alam (*Bangkok Post*, 23-9-1994); (3) AEMM telah membuat empat kemajuan penting, yaitu: (a) mempercepat realisasi AFTA dari 15 menjadi 10 tahun; (b) melakukan kerja sama ekonomi di bidang lain seperti transportasi, komunikasi, pembangunan infrastruktur dan jasa perdagangan; (c) meningkatkan partisipasi swasta dalam AEMM dan meningkatkan ikatan dengan ke-

lompok-kelompok ekonomi lainnya; dan (d) para menteri ASEAN akan melakukan dialog dengan menteri perdagangan dan industri internasional Jepang tanggal 25 September 1994 untuk memberikan bentuk informasi pertukaran pandangan secara terbuka; (4) sekretariat ASEAN di Jakarta hendaknya bertugas sebagai pusat informasi guna meningkatkan koordinasi antara kelompok-kelompok ekonomi dan para Menlu; (5) para Menlu hendaknya tidak melibatkan diri dalam isu-isu ekonomi; (6) menteri ekonomi sedang memperkuat kerja sama dengan lebih menekankan pada struktur yang jelas dan melakukan konsultasi; (7) para menteri ekonomi merasa tidak senang dengan pelaksanaan pertemuan antara kelompok Bisnis ASEAN-UE di Stuttgart September 1994, yang dihadiri para Menlu ASEAN; (8) UE lebih senang melakukan dialog dengan para Menlu karena lebih menekankan pada diplomasi daripada isu-isu perdagangan yang kontroversial (*Bangkok Post*, 24-9-1994).

III. LOKAKARYA PENGELOLAAN POTENSI LAUT CINA SELATAN

Lokakarya Pengelolaan Potensi Laut Cina Selatan ke-5 berlangsung di Bukittinggi, Sumatera Barat tanggal 26-28 Oktober 1994 dihadiri oleh pejabat pemerintah dalam kapasitas informal dari negara-negara anggota ASEAN, Vietnam, Laos, Cina, Taiwan dan Kamboja, 47 partisipan, 16 peninjau dan 6 nara sumber di antaranya dari Kanada, untuk mengidentifikasi dan menyepakati secara bersama-sama berbagai upaya di berbagai bidang yang bermanfaat bagi semua pihak pada tingkat informal.

Menlu *Ali Alatas* mengatakan pada pembukaan lokakarya sebagai berikut: (1) memformalkan kerja sama teknis dari hasil lokakarya; (2) mengusulkan pembentukan sekretariat untuk mengkoordinasikan kegiatan lokakarya dan kelompok-kelompok kerja yang bersifat teknis; (3) menyer-takan negara nonkawasan Laut Cina Selatan yang

dititikberatkan pada kontribusi mereka dalam bidang teknis dan finansial (*Kompas*, 27-10-1994).

Dubes Keliling bidang Hukum Laut, *Dr. Hasjim Djalal*, mengatakan bahwa pembentukan sekretariat tidak dimaksudkan untuk melembagakan kegiatan tetapi untuk memperlancar informasi dan komunikasi. Sekretariat akan mengkoordinasi kegiatan antara kelompok kerja teknis, lokakarya, pertemuan para pakar dan berbagai proyek.

Prof. Ian Townsend-Gault dari Kanada mengatakan bahwa pembentukan sekretariat dimaksudkan untuk memperlancar komunikasi karena semakin kompleksnya kegiatan.

Upaya untuk memformalkan kerja sama teknis dan konsep mengenai sekretariat untuk mengelola semua kegiatan lokakarya seperti yang diusulkan oleh Ali Alatas mengundang pro-kontra di antara para peserta. Peserta dari Taiwan mengatakan bahwa untuk sementara kegiatan tersebut tidak perlu diformalkan, hal ini karena pertimbangan politis. Prof. Xu Guangjian dari Cina mengatakan bahwa terlalu prematur untuk membuat keputusan tentang formalisasi kegiatan lokakarya. Dibutuhkan waktu untuk menunggu sampai kerja sama itu betul-betul siap. Sedangkan Malaysia menyatakan bahwa isu formalisasi kegiatan lokakarya sebaiknya dicabut. Thailand menganggap perlu pengkajian secara lengkap isu formalisasi kegiatan lokakarya tersebut (*Kompas*, 28-10-1994).

Sementara itu, pembahasan mengenai langkah-langkah membangun saling percaya (*Confidence Building Measures*-CBM) belum ada kesepakatan. Sebagian besar menyepakati isi CBM, namun ada sebagian yang keberatan sehingga masih sulit untuk mengungkapkan pandangan tentang upaya-upaya membangun saling percaya. Sedangkan mayoritas peserta lokakarya menyatakan dukungannya untuk tidak meningkatkan kehadiran militer di Laut Cina Selatan.

Adapun isi CBM yang diusulkan antara lain: (1) upaya tidak memperluas kegiatan militer; (2) transparansi kehadiran, kegiatan militer dan kegiatan lainnya; (3) mengorganisasi kunjungan oleh peserta kelompok kerja ke berbagai Kepulauan Spratly yang diduduki dalam rangka meningkatkan transparansi kegiatan; (4) menyinggung kebebasan berlayar di laut dan penerbangan di wilayah Kepulauan Spratly; (5) kebebasan riset ilmiah di perairan Kepulauan Spratly; (6) jika tidak ada proyek kerja sama ilmiah, sejumlah mekanisme kerja perlu mengizinkan ilmuwan mengunjungi Kepulauan Spratly untuk tujuan-tujuan penelitian ilmiah (*Kompas*, 29-10-1994).

Dalam sidang para Menlu ASEAN dengan Menlu UE dan Konferensi Bisnis ASEAN-Uni Eropa masih terdapat beberapa perbedaan pendapat yang sifatnya praktis dan politis, misalnya yang menyangkut isu Timor Timur, hukuman mati terhadap warga negara asing di Singapura dan masalah hak asasi manusia. Perbedaan-perbedaan ini sebetulnya tidak perlu terjadi kalau masing-masing pihak menyadari bahwa sistem hukum yang dianut oleh masing-masing negara berbeda dan penanganan dalam mengatasi gejolak politik yang terjadi di suatu negara juga berbeda. Dalam keadaan seperti itu apa yang telah dilakukan oleh UE untuk menekan negara-negara ASEAN sangat-

lah tidak bijaksana, apalagi cara ini sering digunakan dengan dalih hak asasi manusia. Oleh karena itu hubungan UE dengan ASEAN perlu terus ditingkatkan dan dipelihara secara baik. Pentingnya semangat dialog dan kerja sama dalam mengatasi perbedaan pendapat di kedua pihak merupakan langkah yang terbaik bagi terus dilangsungkannya kerja sama di masa yang akan datang.

Rangkaian pertemuan lokakarya mengenai Laut Cina Selatan sebagaimana dikemukakan oleh Menlu Ali Alatas tidak dimaksudkan untuk menyelesaikan klaim tumpang tindih di Laut Cina Selatan tetapi mengubah konflik tersebut menjadi kerja sama yang menguntungkan semua pihak lewat dialog dan berbagai usulan.

Penjajakan perundingan yang dilakukan pada tingkat unit-unit pemerintahan (*government-agencies*) secara formal sebagaimana yang diusulkan oleh Ali Alatas akan mempunyai bobot tersendiri bagi upaya perdamaian yang lebih luas. Misalnya dengan melakukan kerja sama antarpemerintah di bidang keamanan lalu lintas laut di Laut Cina Selatan, kerja sama meteorologi dan riset ilmu pengetahuan, kerja sama antarmenteri atau antar-kantor lingkungan hidup negara-negara peserta. Model kerja sama seperti itu diharapkan dapat mengurangi tingkat ketegangan dalam konflik di Laut Cina Selatan.

Timbangan Buku

Industri Nasional: Arah Kebijakan dan Dinamika Perkembangan

Industrialisasi di Indonesia, Beberapa Kajian oleh Thee Kian Wie, pengantar oleh Mari Pangestu. Jakarta: LP3ES, 1994, xxvi + 278 hal.

SELAMA tahun 1950-an dan 1960-an terdapat semacam kecurigaan kuat bahwa orde ekonomi internasional bersikap tidak bersahabat terhadap negara berkembang karena memburuknya nilai tukar ekspor (*terms of trade*) negara berkembang dan semakin melebarnya jurang teknologi. Kecurigaan telah menyuburkan pesimisme terhadap prospek ekspor primer dan pada gilirannya melapangkan jalan bagi strategi substitusi impor. Namun terbukti bahwa negara-negara penganut madzab substitusi impor cenderung tumbuh lebih lambat dibanding negara-negara yang menerapkan strategi panduan ekspor. Terpesona oleh *empat macan Asia* (Korea Selatan, Taiwan, Hongkong, dan Singapura) yang telah berhasil memacu ekspor dengan cepat selama tiga dekade terakhir, strategi panduan

ekspor menjadi semakin populer di kalangan ahli ekonomi dan pembuat kebijakan.

Untuk Indonesia, sejak pertengahan dekade 1980-an, ekspor non-migas, khususnya ekspor hasil industri, mengalami pertumbuhan yang sangat pesat, sehingga untuk pertama kalinya melebihi ekspor migas pada tahun itu. Lonjakan pesat dalam ekspor hasil-hasil industri sejak tahun 1987 menunjukkan bahwa pergeseran dalam kebijakan industrialisasi yang berorientasi substitusi impor ke kebijakan berorientasi ekspor yang telah dimulai sejak pertengahan tahun 1980-an, berhasil dengan baik. Dengan kata lain dapatlah dikatakan bahwa dalam melaksanakan pergeseran kebijakan tersebut, pemerintah Indonesia menggunakan alat-alat kebijakan yang tepat, sehingga berhasil memberikan kinerja yang mengesankan. Alat kebijakan makroekonomi yang digunakan pemerintah Indonesia untuk mendorong perubahan struktural dalam ekonomi Indonesia yang diperlukan untuk meningkatkan ekspor non-migas adalah penyesuaian yang tepat dalam *kurs devisa*, di-

lengkapi dengan kebijakan moneter dan fiskal yang ketat. Seperti diketahui, baik pada bulan April 1983 maupun September 1986 diadakan devaluasi rupiah, yang disertai dengan pengekangan tekanan inflasi yang efektif. Akibat penerapan *beleid* ini, maka kurs devisa riil efektif (*real effective exchange rate*) dari Indonesia merosot dengan tajam sejak tahun 1983, lebih tajam dari kebanyakan negara berkembang lain. Berkat pengendalian kurs devisa riil efektif ini dengan baik, pemerintah berhasil meningkatkan daya saing industri Indonesia yang menghasilkan barang-barang yang dapat diperdagangkan (*tradeable goods industries*).

Di samping instrumen kebijakan makroekonomi ini, pemerintah Indonesia juga menggunakan beberapa alat kebijakan mikroekonomi yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi pasar faktor-faktor produksi dan barang-barang, membantu industri-industri ekspor untuk meningkatkan ekspor mereka, dan mengurangi pengendalian birokrasi yang berlebihan untuk mendorong kegiatan usaha swasta yang lebih efisien. Alat-alat kebijakan makroekonomi ini meliputi reformasi jasa-jasa pabean dalam rangka memperlancar arus barang ekspor dan impor (Inpres 4/1985), fasilitas kepada industri-industri ekspor untuk mengimpor masukan-masukan yang diperlukan secara bebas (Pakem 1986), perubahan kebijakan proteksi untuk mengurangi kecenderungan anti-ekspor yang sebelumnya diketahui menghambat kegiatan ekspor (Pakem 1986, paket-paket kebijakan Oktober 1986 dan Januari 1987, Pakdes 1987, dan Paknov 1988) berupa pergantian berbagai rintangan impor non-tarif dengan proteksi melalui tarif bea masuk yang lebih transparan, dan penyederhanaan sistem perizinan dan regulasi yang sebelumnya menghambat kegiatan sek-

tor swasta. Inilah sebuah buku yang secara komprehensif mengkaji industrialisasi di negeri ini, terutama peran dan kontribusi PMA dan teknologi untuk jangka waktu yang cukup lama.

Buku yang terdiri atas empat bagian dan sepuluh bab ini pada dasarnya membahas tiga tema utama: (1) industrialisasi secara umum; (2) PMA dan industrialisasi; dan (3) proses pengembangan teknologi dan industrialisasi. Pendekatan yang menarik dalam buku ini terletak pada digunakannya perspektif sejarah dan perspektif komparatif dalam menganalisis tiga tema tersebut. Mengamati negara-negara industri baru (NIB) Asia Timur seringkali digunakan sebagai *acuan keberhasilan* dan contoh upaya peningkatan kemampuan teknologi yang berhasil. Jika ada suatu kesimpulan yang bisa ditarik, dapatlah dikatakan bahwa proses dan pendekatan kebijakan industrialisasi dalam berbagai tahap pembangunan di Indonesia, dipengaruhi oleh keadaan sejarah dan politik, ideologi dan pola pemikiran pengambilan keputusan, dan keadaan ekonomi, terutama perubahan kondisi eksternal.

Implementasi Kebijakan

Pada akhir tahun 1967, perkembangan industri manufaktur Indonesia sama sekali tidak memperlihatkan kecenderungan yang berbeda sejak tercapainya kemerdekaan kira-kira dua dekade sebelumnya. Tidak adanya perkembangan ini hampir tidak mengherankan, karena perkembangan industri manufaktur sampai saat itu sebagian besar ditentukan oleh pabrik-pabrik yang ada sebelum perang yang bertumpu pada konsep-konsep perekonomian kolonial. Pengamatan A.R. Soehoed yang muram ten-

tang industri manufaktur membenarkan hal itu, dan sebagian diperteguh oleh kenyataan bahwa perkembangan industri di Indonesia sampai akhir tahun 1960-an sangat jauh tertinggal dari beberapa negara Asia. Alangkah kecil kemajuan yang dicapai dalam pengembangan industri selama tahun 1950-an dan 1960-an karena alat yang tidak memadai, kurangnya devisa untuk mengimpor bahan mentah dan suku cadang, kurangnya dana lokal untuk modal kerja sehari-hari (*running costs*), dan kenaikan harga bahan mentah domestik yang terlalu cepat, biaya transportasi, dan layanan publik lainnya sebagai akibat hiper-inflasi yang pada waktu itu memporakporandakan perekonomian Indonesia.

Dengan munculnya Orde Baru pada tahun 1966, untuk pertama kalinya diambil langkah serius untuk mengembangkan industri manufaktur Indonesia. Seperti halnya hampir semua negara berkembang, proses industrialisasi Indonesia ditopang sejumlah besar kebijakan yang sangat proteksionis di bidang perdagangan dan industri, termasuk di antaranya pengenaan bea masuk dengan persentase nominal dan efektif untuk kepentingan industri barang konsumsi jauh melebihi persentase yang berlaku di negara-negara Asia Tenggara lainnya, penggunaan perintang non-tariff (*non-tariff barriers*) yang meluas, dan bahkan larangan total terhadap impor. Tidak mengherankan, peraturan-peraturan yang sangat proteksionis ini (yang diiringi dengan permintaan yang berlimpah akan barang konsumsi yang tidak terpenuhi pada akhir tahun 1960-an dan 1970-an), pertumbuhan ekonomi yang cepat berkat *boom* sumber daya tahun 1970-an, dan adanya intervensi pemerintah yang meluas, kesemuanya mendorong ke arah dianutnya pola industrialisasi substitusi impor yang berorientasi ke dalam. Sebagai aki-

batnya, ekspor barang industri manufaktur Indonesia tercatat hanya sebesar 3% dari total ekspor barang perdagangan tahun 1982.

Bagi Thee Kian Wie, substitusi impor itu sendiri tidak salah. Seperti halnya negara-negara maju di tahap awal industrialisasinya dan negara berkembang yang sudah maju, strategi industrialisasi semacam ini tampaknya merupakan cara yang mudah dilihat bagi sebuah negara yang memulai industrialisasi dari jenjang yang rendah, seperti Indonesia di penghujung dekade 1960-an. Salah satu alasan dipilihnya strategi ini dapat bersandar pada pasar dalam negeri yang dikenal dengan baik dan lebih mudah ditembus daripada pasar ekspor yang tidak dikenal. Selain itu, substitusi impor dapat juga memberi kesempatan kepada negara yang bersangkutan untuk menguasai ketrampilan teknis dan manajerial yang perlu dan memperoleh pengalaman dalam produksi dan pemasaran di samping menghemat devisa yang langka (hal. 29). Di sini selama tahap pertama substitusi impor, pengembangan industri didukung sejumlah besar tarif bea masuk dan pajak penjualan barang impor dibebankan sekaligus bersama-sama dengan tarif bea masuk.

Sementara itu, untuk mendorong tahap kedua industrialisasi substitusi impor, pemerintah Indonesia mulai bertumpu pada perintang non-tarif (*non-tariff barriers*), terutama pembatasan impor kuantitatif dan berbagai peraturan protektif lainnya yang bersifat wajib (program yang mengharuskan ditingkatkannya kandungan lokal) daripada bertumpu pada proteksi tarif. Menurut Thee Kian Wie, memang ketergantungan pada proteksi tarif menurun, seperti tercermin dengan penurunan tajam cakupan dan tingkat persentase tarif nominal yang diperkenalkan

pemerintah pada bulan Maret 1985. Sebagai akibat penurunan tarif pada tahun 1985 ini, lebih dari 91% dari seluruh kategori produk hanya diberi proteksi tarif yang relatif rendah, sementara tidak kurang dari 64% dari kategori produk ini memperoleh proteksi tarif dengan persentase menurut nilai sebesar 20% atau kurang.

Sejak tahun 1980 apa yang disebut *pendekatan industrialisasi strukturalis* guna menunjang tahap kedua substitusi impor tampak dipancarkan dengan kokoh. Pendekatan strukturalis ini tampak ditujukan untuk mencapai autarki yang sangat besar di bidang industri. Hal mana tercermin dalam argumen Soehoed bahwa dengan diciptakannya pertalian maksimum ke belakang dan ke depan, pendalaman struktur industri dapat dicapai, dan dengan demikian mengurangi ketergantungan eksternal dan kerapuhan (*vulnerability*) Indonesia dengan membuat industri berakar dalam perekonomian Indonesia.

Penilaian yang lebih kritis terhadap industrialisasi strukturalis ditemukan oleh seorang ekonom Amerika yang melukiskan pendekatan ini sebagai pendekatan yang pada dasarnya substitusi impor yang berorientasi ke dalam yang mengabaikan perbandingan biaya produksi dengan harga-harga batas (*border prices*) sebagai yang diterapkan pada berbagai industri dengan beragam fungsi produksi dan efisiensi.

Penggalakan untuk mendirikan industri hulu yang lebar rentang macamnya hanya dengan perhatian sedikit terhadap efisiensi ekonomi mungkin dapat berjalan dengan baik andaikata tidak terjadi kemerosotan tajam keberuntungan ekonomi Indonesia pada tahun 1982 karena nilai tukar perdagangan (*terms of trade*) negeri ini sangat memburuk,

terutama akibat anjlognya harga minyak bumi. Akibat selanjutnya adalah pendapatan ekspor minyak bumi semakin kecil, sehingga memaksa pemerintah Indonesia mencanangkan program yang ambisius untuk menggalakkan ekspor non-migas, khususnya yang berasal dari industri manufaktur.

Namun, mengingat produk-produk industri manufaktur tidak mempunyai daya saing di pasar global, pemerintah harus menilai kembali kebijakan untuk terus melanjutkan proses industrialisasi substitusi impor yang berorientasi ke dalam yang selama ini menopang berdirinya industri manufaktur yang pada umumnya tidak efisien dan tidak berdaya saing, yang pada mulanya kebanyakan industri hilir perakitan milik swasta dan kemudian juga industri hulu berteknologi tinggi milik pemerintah.

Program liberalisasi perdagangan pun dimulai pada tahun 1985 tatkala pemerintah menurunkan secara tajam tarif nominal di samping pengurangan penyebaran tarif nominal agar dicapai struktur yang lebih seragam. Langkah ini merupakan langkah penting dalam upaya mencapai efisiensi ekonomi yang lebih baik, karena diketahui bahwa proteksi yang ketat lebih merugikan daripada proteksi yang tidak ketat, sedang perbedaan yang besar dalam proteksi juga tidak lebih merugikan daripada pola proteksi yang lebih sama (*even*). Pada tahun-tahun berikutnya, pemerintah menjalankan seperangkat paket deregulasi yang progresif (antara lain 28 Maret 1990) menurunkan persentase tarif lebih lanjut, sementara juga terus mengurangi jumlah pembatasan impor kuantitatif yang masih ada dan menggantinya dengan proteksi tarif yang lebih transparan.

Walaupun pemerintah sejauh ini sangat berhasil mengintroduksi kebijakan per-

dagangan yang lebih berorientasi ekspor, tampaknya pemerintah juga terhalang menjalankan strategi penggalakan ekspor secara berlebihan karena adanya keharusan menca-
but *sistem sertifikat ekspor* yang berhadapan dengan ancaman Amerika Serikat untuk mengenakan bea masuk sebagai konsekuensi, karena sistem itu konon dianggap sebagai subsidi ekspor terang-terangan yang melanggar GATT yang baik Amerika Serikat maupun Indonesia harus menaatinya sebagai anggota GATT.

Negara Industri Baru

Setelah Indonesia menyatakan industri berorientasi ekspor sebagai pemecahan atas masalah yang timbul, eksposisi angka-angka hasil industri memang meningkat. Kontribusi industri manufaktur dewasa ini telah lebih besar dibandingkan dengan kontribusi pertanian. Pertanyaan pun timbul, apakah Indonesia sudah termasuk *negara industri baru* (NIB) mengingat ekspor hasil industri yang meningkat pesat sejak 1989 dan struktur industri Indonesia yang telah mengalami pendalaman dan diversifikasi (*deepening and broadening of the industrial*). Istilah NIB sendiri untuk pertama kalinya digunakan dalam suatu laporan OECD yang mengidentifikasi sepuluh NIB yang dengan pertumbuhan ekspor hasil-hasil industrinya yang amat pesat ke negara-negara OECD dapat membahayakan produksi dan kesempatan kerja di negara-negara tersebut.

Kesepuluh negara yang disebut OECD sebagai NIB adalah: Korea Selatan, Taiwan, Hongkong, Singapura, Brasil, Meksiko, Yunani, almarhum Yugoslavia, Spanyol, dan Portugal. Menurut laporan OECD ini, kesepuluh NIB ini mempunyai empat ciri khas:

(1) semuanya menempuh strategi pembangunan yang berorientasi keluar (*outward looking development strategies*) yang menekankan pertumbuhan pesat melalui ekspor; (2) sumbangan NIB kepada produksi dan ekspor hasil-hasil industri di dunia meningkat; (3) sumbangan sektor industri manufaktur kepada PDB, ekspor, dan kesempatan kerja di masing-masing NIB meningkat pula; dan (4) karena pertumbuhan ekonomi NIB yang pesat (melalui pertumbuhan pesat ekspor hasil-hasil industri), maka jurang dalam tingkat pendapatan per kapita antara NIB ini dan negara-negara maju menjadi semakin kecil.

Jika keempat tolok ukur OECD ini digunakan untuk batasan NIB, maka Indonesia memang sudah memperlihatkan tiga dari empat ciri NIB. Thee Kian Wie menilai, pada dasarnya pengamatan bahwa Indonesia kini belum menjadi NIB bukan merupakan hal yang perlu dirisaukan. Bagaimana pun juga NIB Asia Timur memerlukan tiga dasawarsa sebelum mencapai tingkat kemandirian ekonomi sekarang, dan kemajuan ini pun disertai dengan berbagai dampak negatif yang serius, seperti kemerosotan lingkungan hidup yang dahsyat dan kemacetan lalu lintas di kota-kota besar, yang bukan saja mengurangi kualitas hidup di negara-negara tersebut, akan tetapi juga mengancam keterlanjutan pertumbuhan ekonomi negara-negara ini, serta ketimpangan sosial-ekonomi yang besar yang timbul akibat pertumbuhan ekonomi yang terakselerasi.* Pelajaran-pelajaran negatif dari pengalaman NIB ini perlu dipelajari Indonesia dengan seksama agar sejumlah kesalahan yang dilakukan NIB tidak terulang di negeri tercinta ini, meskipun kini sudah ada gejala-gejala

*Lihat pula Adig Suwandi, "Memahami Kinerja Industrialisasi Indonesia," *Kompas*, 27 November 1994.

jelas bahwa pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) tidak akan terlaksana di sini jika kemerosotan dalam lingkungan hidup tidak ditanggulangi.

Thee Kian Wie mengingatkan, Indonesia sulit mencapai status NIB dalam waktu dekat jika usaha mempertahankan laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi (yang didorong oleh laju pertumbuhan industri manufaktur yang tinggi) tidak disertai dengan perbaikan dalam bidang-bidang lain yang tidak kalah pentingnya dengan usaha-usaha di bidang ekonomi. *Pertama*, tidak dapat disangkal bahwa prestasi NIB Asia Timur di bidang ekonomi telah ditopang pula oleh laju tabungan dalam negeri yang tinggi sekali, di samping disiplin sosial dan etos kerja yang tinggi pula. Dalam kedua hal ini, Indonesia masih perlu meningkatkan usahanya. Hal ini terutama berlaku bagi aparatur negara sehingga birokrasi pemerintah bukan menghalangi, akan tetapi malahan menunjang kegiatan ekonomi masyarakat. *Kedua*, Indonesia perlu memperhatikan kendala yang kini mengancam prospek Thailand sebagai NIB, yakni prasarana yang amat tidak memadai serta kurangnya tenaga terdidik dan insinyur. Kedua kendala ini kini telah menjadi *disincentive* bagi calon investor asing yang beberapa tahun lalu berbondong-bondong masuk ke Thailand karena prospeknya yang kelihatan cerah. *Ketiga*, angka-angka mengenai usaha penelitian dan pengembangan juga mengungkapkan bahwa Indonesia masih harus meningkatkan usahanya dalam bidang ini jika ingin mengejar ketertinggalannya dengan NIB. Misalnya, pada pertengahan dasawarsa biaya total yang dikeluarkan untuk usaha litbang Korea Selatan adalah 2,3% PDB negara ini, di Taiwan 1,1% PDB, sedangkan Thailand dan Indonesia sama-sama 0,3% PDB. Selanjutnya, jumlah il-

muwan dan insinyur yang bekerja di bidang litbang per satu juta penduduk di Korea adalah 1.183, Taiwan 1.426, Thailand 150, dan Indonesia 152. Dari angka-angka ini jelas kalau Thailand dan Indonesia masih harus meningkatkan usahanya dalam bidang pendidikan, khususnya di bidang teknik, maupun di bidang litbang jika ketertinggalannya dengan Korea Selatan dan Taiwan ingin dikejar.

Kehadiran buku ini terasa kontekstual dan relevan ketika industri hendak ditempatkan pada jalur utama dalam pertumbuhan ekonomi Indonesia selama 25 tahun mendatang. Kontribusi Thee Kian Wie (ahli peneliti utama pada Puslitbang Ekonomi dan Pembangunan LIPI) untuk memperdalam pengertian kita tentang industrialisasi di Indonesia sangatlah besar karena kombinasi keahliannya yang unik: sebagai peneliti dan ekonom yang handal, sebagai sejarawan ekonomi sehingga kajiannya mengandung perspektif sejarah dan evaluasi pengembangan pemikiran mengenai industrialisasi serta studi komparatif dengan pengalaman negara lain; dan sebagai salah satu peneliti yang menggunakan metode kasus untuk mendukung analisis pola yang lebih makro.

Seperti yang dikatakan Mari Pangestu dari CSIS (yang menulis pengantarnya untuk buku ini), untuk melangkah lebih lanjut dalam proses industrialisasi adalah mutlak bagi kita untuk lebih dahulu menginventarisasi kapabilitas dan sumber daya yang kita miliki, serta menilai perkembangan persaingan, strategi internasional dari para pemain utama dalam berbagai sektor yang penting bagi Indonesia, dan aturan permainan internasional yang akan berkembang. Kedua hal itu berkaitan. Kita tidak dapat menentukan strategi industrialisasi kita dalam satu

vakum. Kita merupakan bagian kecil dari percaturan dunia internasional dan akan tetap peka terhadap perubahan eksternal. Sekarang Indonesia berada pada suatu simpang perjalan proses industrialisasi di mana berbagai keputusan perlu diambil untuk menentukan arah industrialisasi di masa yang akan datang. Salah satu permasalahan penting yang telah dianalisis Thee Kian Wie dalam buku ini adalah kemampuan teknologi dan produktivitas kita yang masih relatif rendah. Suatu kesimpulan menarik adalah bahwa kegagalan untuk meningkatkan daya saing maupun mempertahankan

daya saing internasional disebabkan oleh kegagalan industri baru atau muda untuk melakukan usaha yang terarah dan terus-menerus untuk memperoleh dan meningkatkan kemampuan teknologi dan produktivitasnya. Dalam era kompetisi global yang semakin ketat dan iklim liberalisasi yang masuk menyeruak ke semua aspek kehidupan, peningkatan daya saing dan perwujudan kinerja unggul merupakan kunci pemecahan yang mutlak harus dikuasai Indonesia.

Adig Suwandi

Para Penulis

- **Soedarsono Hardjosoekarto.**

Sarjana Pertanian, Institut Pertanian Bogor (1981); menyelesaikan program doktor di The University of Tokyo (1992), dengan disertasi "Political Economy of Indonesia's KUD: Study of Transaction Costs and Institutional Change with Japanese NOKYO as a Model of Comparison". Staf analis CSIS, anggota Departemen Ekonomi (sejak 1981) dan kini dosen tetap FISIP UI dan Program Pasca Sarjana UI.

- **Edi Indrizal.**

Menyelesaikan S-1 Antropologi di Universitas Andalas Padang (1989). Sejak tahun 1990 menjadi staf pengajar Fakultas Ilmu Sosial & Ilmu Politik dan staf peneliti pada Pusat Studi Pembangunan dan Perubahan Sosial di universitas yang sama. Kini (mulai 1993/1994) sedang mengikuti pendidikan S-2 bidang Sosiologi Pedesaan Program Pascasarjana Institut Pertanian Bogor.

- **Tri Pranadji.**

Sarjana Pertanian, bidang keahlian sosial ekonomi pertanian di Institut Pertanian Bogor (1984); sejak tahun 1984 sebagai Staf Peneliti pada Pusat Penelitian Sosial Ekonomi Pertanian, Departemen Pertanian. Saat ini sedang menyelesaikan Pendidikan Pasca Sarjana, Jurusan Sosiologi Pedesaan, di IPB.

- **Darmawan Salman.**

Sarjana Sosial-Ekonomi Pertanian di Universitas Hasanuddin, Ujung Pandang (1986). Mulai tahun 1989 menjadi tenaga pengajar di universitas yang sama; dan sejak tahun 1990 mengikuti program Pasca Sarjana (S2) Sosiologi Pedesaan di IPB.

- **Soedjono.**

Sarjana Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan (FKIP) Atma Jaya Jakarta (1990). MBA dari Edith Cowan University, Western Australia (1993). Sekarang menjadi pengajar tetap di STMIK/STIE Guna Darma Jakarta.

- **Parsudi Suparlan.**

Sarjana Antropologi, Fakultas Sastra Universitas Indonesia (1964) dan meraih Ph.D dalam bidang yang sama di University of Illinois, USA (1976). Sejak tahun 1964 menjadi pengajar Antropologi maupun Ilmu Sosial pada beberapa universitas dalam negeri terutama di Universitas Indonesia dan IAIN Jakarta dan universitas di luar negeri.

Catatan:

tempel
perangko
di sini

Kepada:

Biro Pemasaran

Centre for Strategic and
International Studies

Jl. Tanah Abang III/23-27

Jakarta 10160

Telepon: 3865532 s/d 35

penulis yang jelas. Untuk tulisan-tulisan yang dimuat akan disediakan honoraria yang pantas. Naskah-naskah yang tidak dimuat akan dikembalikan kepada penulis jika hal itu dikehendakinya. Surat menyurat yang berhubungan dengan hal tersebut harap ditujukan ke Redaksi ANALISIS CSIS.

Langganan

Harga pengganti ongkos cetak Rp 4.000,00 per eksemplar; langganan setahun (6 nomor, sudah termasuk ongkos kirim biasa) Rp 20.000,00. Surat menyurat yang berhubungan dengan langganan ditujukan ke Biro Pemasaran, CSIS.

Alamat

Jl. Tanah Abang III/23-27, Jakarta 10160, Telepon 3865532, 3865533, 3865534, 3865535